Les immigrants illégaux au Canada

Rapport présenté à Monsieur Lloyd Axworthy ministre de l'Emploi et de l'Immigration par Me W.G. Robinson, conseiller spécial

84- 3101 /

RAPPORT PRÉSENTÉ A

MONSIEUR LLOYD AXWORTHY

MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION

SUR

LES IMMIGRANTS ILLÉGAUX AU CANADA

PAR

Me W.G. ROBINSON

CONSEILLER SPÉCIAL

JUIN 1983

Available in English under the title:

"Illegal Migrants in Canada"

Des exemplaires peuvent être obtenus de:

Distribution et Renseignements

Division des Affaires publiques

Emploi et Immigration Canada

Ottawa, Ontario

K1A 0J9

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1983

N° de cat. MP23-64/1983F

ISBN 0-662-92204-2

W.G. ROBINSON

SPECIAL ADVISOR – IMMIGRATION POLICY

CONSEILLER SPECIAL – POLITIQUE D'IMMIGRATION

Juin 1983

Monsieur Lloyd Axworthy, c.p.
Député de Winnipeg - Fort Garry et
ministre de l'Emploi et de l'Immigration
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

Monsieur le Ministre,

J'ai l'honneur de vous soumettre mon rapport sur les Immigrants illégaux au Canada.

Conformément à mes attributions, j'ai coordonné les discussions et l'analyse plus poussées du rapport du Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration intitulé les Immigrants illégaux. Pendant toute la durée de mes travaux, j'ai bien tenu compte, comme vous l'avez souligné, du fait que les questions délicates soulevées dans le rapport du Conseil justifient une étude et des consultations approfondies.

Il est encore peut-être plus manifeste, dans les pages qui suivent, que ce ne l'était au début de mes travaux, que le problème de l'immigration illégale est un phénomène complexe et mondial. Que les Canadiens soient d'abord animés d'un sentiment d'indignation ou de compassion à l'égard de la présence d'un nombre important d'illégaux dans leur pays, quiconque explore ces questions se rend rapidement compte qu'il n'est guère facile de trouver une solution au problème.

C'est pourquoi le présent rapport a été rédigé en vue non seulement de recommander l'adoption de lignes d'actions précises, mais aussi de fournir une analyse détaillée des données et des aspects du problème, qui pourrait utilement servir de point de départ à des discussions continues à ce sujet. Comme vous comptez rendre le rapport public à la première occasion, il est présenté comme un document destiné au public et non comme un rapport adressé à vous directement.

Enfin, je remercie toutes les personnes et organisations qui ont bien voulu me faire part de leurs vues sur le document de travail, celles-ci ressortant tout au long du rapport. En outre, je désire souligner la contribution très spéciale du professeur Ed Ratushny, de la Faculté de droit de l'Université d'Ottawa qui vient d'être nommé directeur du Centre des droits de la personne. Le rôle du professeur Ratushny comme conseiller principal et directeur de la recherche a été d'une importance capitale dans la préparation et la publication de la documentation de base et du présent rapport.

Je vous prie d'agréer, monsieur le Ministre, l'expression de mon respectueux dévouement.

le conseiller spécial,

W.G. Robinson

P.O. Box 2090, Station "B"
Hull, Quebec J8X 3Z2

C.P. 2090, Succursale "B"
Hull (Québec) J8X 3Z2

TABLE DES MATIÈRES

	Page
LETTRE D'ACCOMPAGNEMENT	i
RÉSUMÉ DES OBSERVATIONS, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	ix
CHAPITRE UN: GENÈSE ET INTRODUCTION	1
A. Processus d'examen du problème	1
B. Contexte international	6
1. Généralités	6
2. États-Unis	7
3. Allemagne de l'Ouest	9
4. France	10
5. Australie	11
C. Causes de l'immigration illégale au Canada	13
D. Nature du problème	18
E. Résumé	22
CHAPITRE DEUX: TAILLE DU PROBLÈME	26
A. Genèse	26
B. Études récentes	27
C. Conclusion	33

	Page
CHAPITRE TROIS: AMNISTIE GÉNÉRALE	35
A. Programme d'établissement conditionnel	35
B. Projet 97	37
C. Réponse du public	38
D. Rejet de l'amnistie générale	41
CHAPITRE QUATRE: EXERCICE DU POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE "SELON CHAQUE CAS"	45
A. L'exercice du pouvoir discrétionnaire aux termes de la Loi sur l'immigration	45
B. Exercice du pouvoir discrétionnaire "selon chaque cas" dans le cas des immigrants illégaux	54
1. Nécessité d'un pouvoir discrétionnaire "selon chaque cas"	54
2. Éléments d'un processus efficace	56
3. La Loi actuelle et sa mise en pratique	58
C. Modifications proposées	60
1. Optique globale	60
2. Critères	62
3. Processus	65
CHAPITRE CINQ: CONTRÔLE À LA FRONTIÈRE - VISA DE VISITEUR	73
A. Régime actuel	73
B. Problèmes	75
C. Système électronique de contrôle de sortie	78

	Page
D. Autres initiatives	83
1. Contexte	83
2. Inspections distinctes	84
3. Examen primaire double	85
4. Fiches de débarquement	86
5. Documentation et contrôle complets	86
6. Généralités	88
E. Visas de visiteur	88
1. Politique actuelle	88
2. Élimination des dispenses	89
3. Coûts	95
4. Visiteurs parrainés	96
CHAPITRE SIX: EXÉCUTION DE LA LOI AU CANADA	99
A. Politique générale d'exécution de la Loi	99
B. Poursuites	103
1. Sanctions contre les employeurs	103
2. Vérification du statut d'employé	107
3. Autres poursuites	108
4. Importance accrue	110
C. Grandes orientations en matière d'application de la Loi	112
CHAPITRE SEPT: TRADITION HUMANITAIRE DU CANADA	115
A. Réfugiés à l'étranger	115
B. Programmes humanitaires spéciaux	116
C. Reconnaissance au Canada du statut de réfugié	119

Page

CHAPITRE HUIT: CATÉGORIE DE LA FAMILLE - EXAMEN DES DEMANDES 123

CHAPITRE NEUF: CONCLUSION 130

ANNEXES 132

Lettres et mémoires présentés par des particuliers et des organismes:

A. L'Association du Barreau canadien A1

B. Monsieur Jeffery P. Harbottle, Vancouver, C.-B. A57

C. Monsieur Michael S. Schelew, avocat, Toronto, Ontario A59

D. L'Honorable Marcel Lambert, c.r., député de Edmonton Ouest, Alberta A61

E. Monsieur John Dowell, Kanata, Ontario A65

F. Monsieur Geoffrey McCaffrey, Thornhill, Ontario A67

G. Madame Ursula Appolloni, député de York-South-Weston, Ontario A69

H. Orillia and Simcoe County Affirmative Action Group, Orillia, Ontario A71

I. Madame Rhoda Howard, Université McMaster, Hamilton, Ontario A83

J. Article 1.39 du Manuel de l'immigration, Emploi et Immigration Canada A85

K. Organization for Caribbean Canadian Initiatives, Willowdale, Ontario A93

L. Centre for Spanish-Speaking Peoples, Toronto, Ontario A109

M. Catholic Social Services, Edmonton, Alberta A111

N. Madame Thérèse Jubinville, directrice, Services communautaires catholiques Inc., Montréal, Québec A119

	Page
O. Monsieur Jan Franberg, rédacteur, The Swedish Press, Vancouver, C.-B.	A135
P. Air Canada, Montréal, Québec	A137
Q. Madame Milly Charon, rédactrice, Two Worlds: The Immigrant Experience, Montréal, Québec	A141
R. Comité Inter-Églises pour les Réfugiés, Toronto, Ontario	A145
S. Monsieur R.H. McClelland, ministre du Travail, Colombie-Britannique, Victoria, C.-B.	A153
T. Monsieur George R. McMahon, c.r., ministre du Travail, Île-du-Prince-Édouard, Charlottetown, Î.-P.-É	A157
U. Conseil canadien de l'horticulture, Nepean, Ontario	A159
V. Monsieur Wade Seeze, Vancouver, C.-B.	A163
W. Madame Ina Van Dyck, Toronto, Ontario	A167
X. Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés, Ottawa, Ontario	A171
Y. Monsieur Dan Heap, député de Spadina, Ontario	A177
Z. Centre for Spanish-Speaking Peoples, Toronto, Ontario	A179
AA. Madame Sita Y. Rambajan, Oshawa, Ontario	A199
BB. Law Union of Ontario, Toronto, Ontario	A201
CC. Monsieur W. Kenneth Robinson, c.r., député de Etobicoke-Lakeshore, Ontario	A221
DD. Monsieur Wallace Patrick Beck, avocat, Vancouver, C.-B.	A227

RÉSUMÉ DES OBSERVATIONS, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

CHAPITRE UN: GENÈSE ET INTRODUCTION

A. Processus d'examen du problème

Comme en témoignent l'intérêt et la réaction du public, la décision de procéder à de vastes consultations sur la question des immigrants illégaux a été accueillie avec enthousiasme. Nous avons reçu près de 1 000 lettres et mémoires de la part d'individus, d'organismes privés et gouvernementaux, ceci de tous les coins du Canada. Les médias ont joué un rôle extrêmement important en contribuant à faire connaître nos consultations, et ceci en signalant de façon certes modérément enthousiaste mais également responsable la présence d'un sujet susceptible de soulever les passions.

B. Contexte international

Même l'analyse la plus superficielle du problème de l'immigration illégale conduit à la conclusion définitive et juste qu'il s'agit d'un problème universel. De fait, la situation au Canada n'est rien auprès de celle d'autres pays à travers le monde.

Avant de nous pencher sur les causes apparentes de l'immigration illégale au Canada, il pourrait être utile d'étudier, de façon sommaire, la situation actuelle dans les pays qui ont toujours accueilli bon nombre d'immigrants et où les structures sociales ressemblent aux nôtres, c'est-à-dire les États-Unis, l'Allemagne de l'Ouest, la France et l'Australie.

C. Causes de l'immigration illégale au Canada

Par suite de nombreuses représentations reçues de sources diverses bien informées, nous sommes d'avis que non seulement la situation économique, mais également les liens familiaux interviennent pour attirer les immigrants illégaux au Canada. Par exemple, on a fait remarquer que des parents sont mieux en mesure d'héberger des illégaux, de leur procurer un emploi sûr et de prendre d'autres dispositions qui rendra leur renvoi moins probable.

Cependant, tout en reconnaissant que, surtout dans certaines cultures, de solides liens familiaux peuvent exister même entre des parents éloignés, ces derniers peuvent aussi être disposés à améliorer la situation économique de l'intéressé même s'il n'y a pas de fortes attaches familiales.

Le mémoire du Barreau canadien fait l'analyse la plus complète des raisons à l'origine de l'immigration illégale au Canada. (Annexe A)

Le problème des renseignements erronés, souvent fournis par des consultants sans scrupules, a été traité dans un document de travail rendu public par monsieur Axworthy en avril 1981 et intitulé "L'exploitation des requérants immigrants par des conseillers sans scrupules".

D. Nature du problème

Nombre de Canadiens ont écrit pour donner leur point de vue quant à l'effet nuisible de l'immigration illégale sur l'économie. Ils s'inquiètent surtout du fait que les immigrants illégaux augmentent le chômage, constituent un fardeau au chapitre de l'aide sociale et ne paient pas d'impôt. Toutefois, en l'absence de preuves plus évidentes, il n'est pas du tout certain que cette situation ait les conséquences néfastes qu'on lui attribue.

Ce qui ressort le plus de l'immigration illégale au Canada, c'est le fait que nous n'appliquons pas les critères de sélection que nous avons soigneusement élaborés et mis en application. Ces exigences constituent une véritable protection pour les citoyens canadiens. Elles permettent en effet de veiller à ce que l'immigrant ne devienne pas facilement un fardeau pour les services sociaux et de santé ni ne traîne avec lui des ennuis du point de vue de la santé ou de la criminalité qui pourraient mettre en danger la société canadienne.

Toutefois, l'aspect le plus néfaste de l'immigration illégale au Canada pourrait être son incidence sur l'intégrité de notre pays. Le droit et le devoir de contrôler l'immigration aux frontières constituent une caractéristique fondamentale et universellement reconnue d'un État souverain.

CHAPITRE DEUX: TAILLE DU PROBLÈME

A. Genèse

Les réactions que nous avons recueillies auprès des personnes qui ont pris connaissance de notre document de fond ne nous ont pas non plus beaucoup aidés à préciser le nombre d'immigrants illégaux au Canada. Il n'en demeure pas moins qu'on s'entendait en général pour dire que l'estimation du Conseil consultatif, qui fixait à 200 000 le nombre d'immigrants illégaux au Canada aujourd'hui, est trop élevée.

B. Études récentes

C'est peu de dire qu'il est difficile de fournir une estimation précise du nombre d'immigrants illégaux, c'est tout bonnement impossible puisqu'il s'agit en fait de faire le décompte d'inconnus. Ces personnes étant

signalées aux autorités, elles tombent sous le coup des formalités qui les touchent et ne font plus partie du groupe problème.

La Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada a maintenant terminé une étude des dossiers de l'exécution de la Loi aux Centres d'immigration de Vancouver, de Toronto et de Montréal. Il se peut aussi qu'on y trouve quelques lacunes dans les données et la méthodologie qui soient imputables au manque de temps. Nous croyons cependant que ce sont les meilleures estimations dont nous disposons à l'heure actuelle.

Recommandation: Le chiffre de 50 000 devrait être accepté comme "chiffre de travail" concernant ce que l'on estime être le nombre maximum d'immigrants illégaux se trouvant au Canada à l'heure actuelle.

Recommandation: La Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada devrait rendre publiques ses études actuelles sur le nombre possible d'immigrants illégaux au Canada. On devrait encourager les milieux universitaires et les citoyens qui s'intéressent particulièrement à l'immigration à stimuler la tenue d'études indépendantes.

Recommandation: Une révision du "chiffre de travail" de la Commission devrait paraître au moins tous les trois ans dans le Rapport annuel au Parlement sur les niveaux d'immigration, ceci avec une description des mesures actuellement en vigueur pour faire face à ce problème.

Les études de la Commission donnent aussi un meilleur éclairage du profil de l'immigrant illégal au Canada. À l'échelle nationale, d'après les études menées à Vancouver, Toronto et Montréal, ce sont le plus souvent des

personnes originaires des pays suivants qui sont arrêtées: de Jamaïque (25.9 %), des États-Unis (16 %), d'Inde (11.2 %), de Guyane (7.1 %) et du Portugal (5.3 %).

C. Conclusion

Or, nous ne croyons pas que le problème des immigrants illégaux au Canada ait les proportions d'une crise. Nous sommes cependant d'avis, à l'instar du Conseil consultatif et de la plupart de nos correspondants, que c'est un problème important auquel il faut apporter des réponses immédiates et coordonnées ainsi qu'une attention plus grande et plus soutenue.

Le Canada n'a pas connu l'ampleur ni la gravité du problème de l'immigration illégale dans d'autres pays d'accueil. Il n'y a cependant pas lieu de se satisfaire de la situation telle qu'elle est. Les pressions des migrations illégales pourraient bien s'accroître à l'échelle mondiale et il n'y a pas de raison de penser que nous serions épargnés.

CHAPITRE TROIS: AMNISTIE GÉNÉRALE

A. Programme d'établissement conditionnel

Le Conseil consultatif a recommandé un "programme d'établissement conditionnel". Cette proposition peut sembler innovatrice, en ce sens qu'elle permettrait d'alléger la situation des immigrants illégaux sans trop les condamner, mais nous sommes d'avis qu'elle ne répond pas adéquatement à toutes les situations du problème actuel.

B. Projet 97

La situation actuelle est passablement différente de celle qui avait conduit à la décision d'accorder une amnistie en 1973.

On ne prévoit pas réviser en profondeur la Loi et le Règlement sur l'immigration comme ce fut le cas en 1973. La situation n'est pas, non plus, aussi critique qu'à cette époque. Bien qu'il y ait encore des difficultés et des retards dans le traitement des demandes, le système ne risque pas de s'effondrer de façon imminente comme en 1973. En outre, d'après les dernières estimations, il semblerait que le nombre d'immigrants illégaux ne représente actuellement qu'une fraction de celui qui était à l'origine de l'amnistie générale de 1973. Fait encore plus révélateur, le public n'a pas encore demandé, cette fois, un programme d'amnistie générale.

C. Réaction du public

Sauf un certain nombre de lettres circulaires émanant d'une communauté culturelle particulière, le nombre de demandes à l'égard d'une amnistie générale est très limitée.

D. Rejet de l'amnistie générale

Le 2 juin 1983, monsieur Axworthy a déclaré publiquement à la Chambre des communes qu'il rejetait l'idée d'une amnistie générale comme solution au problème des immigrants illégaux au Canada. Par la même occasion, il a annoncé que notre rapport serait déposé devant le Comité permanent du travail, de la main-d'oeuvre et de l'immigration à la fin de juin et fournirait plus de détails à ce sujet. Les critiques de l'Opposition en

matière d'immigration, monsieur John McDermid, député (progressiste-conservateur) et monsieur Dan Heap, député (néo-démocrate) se sont publiquement prononcés en faveur de cette décision.

Les raisons justifiant le rejet d'un programme d'amnistie générale pourraient se résumer comme suit:

a) Cela équivaudrait à la violation du système de sélection des immigrants.

b) Cela constituerait un traitement discriminatoire envers ceux qui présentent leur demande selon les règles prescrites.

c) Cela donnerait l'espoir d'amnisties ultérieures et servirait d'appât pour encore plus d'immigrants illégaux.

d) Indépendamment de cela, la violation de notre système de sélection, l'intégrité et la crédibilité de notre système d'immigration souffriraient davantage si nous nous écartions de la déclaration de principe formulée par le gouvernement il y a moins de dix ans, selon laquelle il rejetait toute amnistie future.

e) Dans d'autres pays où une amnistie a été annoncée, d'autres conséquences fâcheuses ont été observées.

Recommandation: Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration et les autres représentants du Canada doivent souligner que la politique du gouvernement est de ne pas adopter, à l'avenir, de programmes d'amnistie générale. Ce message devrait aussi être inclus dans les textes, diffusés à l'étranger, qui décrivent nos programmes d'immigration.

CHAPITRE QUATRE: EXERCICE DU POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE "SELON CHAQUE CAS"

A. L'exercice du pouvoir discrétionnaire aux termes de la Loi sur l'immigration

À l'heure actuelle, la Loi et le Règlement sur l'immigration doivent être appliqués au pied de la lettre, mais ils confèrent au Ministre un vaste pouvoir discrétionnaire qu'il peut exercer dans des circonstances exceptionnelles.

Un pouvoir discrétionnaire étendu peut être considéré comme un moyen utile d'atténuer la rigueur des règles écrites qui ne peuvent jamais prévoir toutes les situations. Par ailleurs, il peut être considéré comme l'opposé même du principe de la règle de droit, immuable, pouvant éventuellement conduire à n'importe quelle décision arbitraire.

La Loi sur l'immigration reconnaît que le Ministre peut devoir intervenir pour atténuer l'application rigoureuse de la Loi et du Règlement dans certains cas. En outre, le Parlement voulait que de telles décisions soient l'exception plutôt que la règle, mais la Loi semble également reconnaître qu'elles peuvent être assez fréquentes.

En 1973, en essayant d'exercer ces pouvoirs discrétionnaires dans une procédure quasi judiciaire, on a contribué directement ni plus ni moins à enrayer le système, ce qui a entraîné l'amnistie générale. Lorsque la nouvelle législation a été élaborée, une décision réfléchie a été prise pour restreindre la juridiction des arbitres. Ils ne disposent d'aucun pouvoir discrétionnaire, même si l'infraction commise peut être considérée comme très bénigne. C'est pourquoi le pouvoir discrétionnaire a été réservé au secteur administratif dans les cas comportant des raisons d'ordre humanitaire ou semblables grâce à la délivrance du permis du Ministre.

La plupart de ces décisions, qui visent à éviter les conséquences pénibles de la législation sur l'immigration, sont prises par des agents à qui l'on a "délégué" le pouvoir du Ministre en vertu de "directives" établies par la CEIC. Bon nombre de cas ne posent aucun problème. Toutefois, les décisions ne sont pas toujours faciles à prendre, et plus cela est difficile, plus il y a de chances que le dossier se retrouve sur le bureau du Ministre pour examen personnel. Peu après avoir été chargé du portefeuille de l'Immigration, monsieur Axworthy a expliqué le rôle du Ministre à ce chapitre.

Pour que les Canadiens aient confiance au système d'immigration, il faut qu'ils le comprennent. Après tout, ce sytème est le leur, et ils ont en définitive le pouvoir de le modifier. Les consultations que nous avons menées ont révélé que le public s'intéresse grandement à ces questions, mais qu'il n'en comprend pas toutes les facettes, notamment pour ce qui concerne la législation canadienne et la façon de l'appliquer.

B. Exercice du pouvoir discrétionnaire "selon chaque cas" dans le cas des immigrants illégaux

En règle générale, les immigrants illégaux sont soumis aux règles habituelles d'exécution de la Loi. Il existe toutefois des cas particuliers qui justifient un traitement exceptionnel. Cette formule est bel et bien inscrite dans la législation canadienne actuelle. De plus, les répondants qui ont fait des observations à ce sujet y sont généralement favorables.

La différence fondamentale entre une amnistie et l'examen du questionnaire de cas particuliers tient au fait que l'amnistie vise un grand nombre de cas sans discrimination. L'exercice du pouvoir discrétionnaire

"selon chaque cas" permet d'isoler les cas où un traitement exceptionnel est justifié suivant son bien-fondé.

Bien qu'il soit souhaitable d'essayer d'atténuer la misère et la crainte, les motifs de commisération ne sont pas les seuls dont il faut tenir compte à ce chapitre. En effet, les irrégularités ont pour effet de menacer l'intégrité du système d'immigration du Canada. L'intégrité du Canada pourrait également être menacée par l'apparition d'une population de résidents parfaitement établis et intégrés mais qui n'auraient pas obtenu le droit d'établissement.

Nous sommes d'avis que l'exercice du pouvoir discrétionnaire "selon chaque cas" qui permet d'octroyer le droit d'établissement à des immigrants illégaux devrait continuer de ne pas être assujetti au système judiciaire ou quasi judiciaire. Il faut que la décision à prendre soit laissée au secteur administratif avec, en dernier recours, imputabilité politique.

Il faut que les critères selon lesquels est accordé le droit d'établissement soient bien particuliers pour permettre de distinguer ces cas de tous les autres cas d'exécution de la Loi. Les critères doivent également être suffisamment précis pour pouvoir être appliqués avec une uniformité, une constance et une équité acceptables. La formule devrait inspirer suffisamment de confiance pour que ceux qui se croient admissibles n'hésitent pas à se présenter. Enfin, les immigrants illégaux doivent être invités à faire une demande même au risque de la voir rejeter.

En résumé, il faut trouver un équilibre entre la nécessité de faire preuve de sensibilité dans des cas spéciaux et l'intégrité du système de sélection et d'application de la Loi. On doit manifester de la compassion sans compromettre l'application de la Loi. Il faut trouver un équilibre dans le cadre difficile à définir de la tolérance collective.

Selon les directives de l'immigration, un agent peut exercer un pouvoir discrétionnaire et recommander l'octroi du droit d'établissement au Canada pour des considérations d'ordre humanitaire et des motifs de commisération. Un certain nombre des répondants ont signalé des variations dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire des agents chargés de l'exécution de la Loi. Nous sommes d'avis que le pouvoir discrétionnaire d'accorder le droit d'établissement aux résidents illégaux à long terme n'a pas été suffisamment exercé.

C. Modifications proposées

Recommandation: Les critères et procédures relatifs à l'octroi discrétionnaire du droit d'établissement aux résidents illégaux à long terme devraient être établis indépendamment de ceux qui régissent les autres cas d'octroi d'établissement reposant sur le pouvoir discrétionnaire.

Recommandation: Les résidents illégaux depuis longtemps au Canada auxquels le Ministre refuse le droit d'établissement devraient être autorisés à quitter volontairement le pays de façon à ne pas porter préjudice à une demande ultérieure qu'ils pourraient présenter de l'étranger en vue de l'octroi du droit d'établissement ou de leur admission à titre de visiteur. Les illégaux qui sont repérés dans le cours des activités régulières d'exécution de la Loi et qui n'obtiennent pas le droit d'établissement du Ministre en vertu de la formule proposée, devraient normalement être expulsés.

Recommandation: Les résidents illégaux qui étaient admissibles dans le cadre de l'amnistie générale de 1973 et qui ont résidé au Canada de façon continue depuis, devraient maintenant faire l'objet d'un examen pour voir si

on peut leur accorder le droit d'établissement en vertu des critères de ce programme.

Recommandation: Les critères suivants devraient être établis pour déterminer s'il faut accorder le droit d'établissement aux immigrants illégaux:

a) la durée du séjour de la personne en cause au Canada (la période minimum, pour admissibilité, étant fixée à cinq ans);
b) l'absence de condamnation pour délits graves (les délits à l'encontre de la Loi sur l'immigration étant distincts des infractions criminelles);
c) les raisons pour lesquelles la personne en cause a pris la décision d'immigrer illégalement et de rester dans l'illégalité;
d) les possibilités actuelles et futures de s'établir avec succès et de s'intégrer à la société canadienne;
e) la présence au Canada de membres de la famille immédiate, de la famille à multiples ramifications et de la famille de fait;
f) la présence d'enfants et en particulier d'enfants nés au Canada;
g) la situation dans le pays d'origine du requérant.

Tous ces critères devront être détaillés davantage et peut-être même accrus.

Nous ne croyons pas que ces décisions relèvent de la sphère quasi judiciare. Elles devraient continuer d'être exercées sous la rubrique du pouvoir discrétionnaire du Ministre, aux termes de la Loi. En outre, même si la formule de la participation communautaire dans ce domaine de prise de décision présente beaucoup d'attrait, elle susciterait probablement des

problèmes attribuables au manque d'uniformité et de cohérence d'une région à l'autre.

En définitive, nous croyons qu'à l'heure actuelle, la meilleure approche serait de laisser la prise réelle de décision aux fonctionnaires de l'immigration, avec une centralisation à l'échelon régional, mais sous révision par l'Administration centrale.

Recommandation: Tous les cas admissibles concernant des immigrants illégaux de longue date devraient être confiés à une seule autorité supérieure dans chaque région et désignée par le Ministre pour ces fins.

Recommandation: Toutes les décisions prises à l'échelle régionale et comportant un refus à l'endroit d'un immigrant illégal de longue date devraient automatiquement être révisées par un Comité de fonctionnaires supérieurs à Ottawa nommés à ces fins par le Ministre.

Recommandation: Le Ministre devra contrôler de façon attentive et régulière la façon dont les décisions sont prises par le Comité de fonctionnaires supérieurs et il devra donner des directives à ce sujet, de temps en temps, au besoin.

Recommandation: Des comités de citoyens qui sont au courant des questions d'immigration devraient être mis sur pied dans chaque région pour suivre la question de l'octroi du droit d'établissement aux immigrants illégaux de longue date et faire rapport au Ministre sur le succès du programme de même que sur la validité des critères mis en oeuvre.

Recommandation: On devrait inciter des organismes bénévoles non gouvernementaux à agir à titre d'intermédiaires pour le compte des immigrants illégaux. Une certaine forme d'aide financière serait offerte à ces organismes s'ils devaient faire face à un surcroît de travail évident.

Recommandation: Les immigrants illégaux de longue date devraient être autorisés à présenter une première demande anonyme par écrit. Une première décision, à laquelle il faudrait s'en tenir, serait prise si les renseignements étaient exacts, si aucun autre fait d'importance n'avaient été omis et si, seulement sous réserve de l'examen médical et de l'examen sécuritaire, cette décision était favorable au requérant.

Les recommandations contenues dans le présent chapitre visent essentiellement à fournir, de façon permanente, un mécanisme efficace pour traiter comme il convient le cas des immigrants illégaux qui résident depuis longtemps au Canada.

Une fois bien rodé, ce mécanisme permettra d'accorder le droit d'établissement aux personnes qui devraient être autorisées à demeurer au Canada, incitera les autres à quitter le Canada et nous renseignera davantage sur le nombre des autres immigrants illégaux se trouvant dans notre pays.

CHAPITRE CINQ: CONTRÔLE À LA FRONTIÈRE - VISA DE VISITEUR

A. Régime actuel

Les méthodes actuellement appliquées aux points d'entrée obligent les personnes qui arrivent au Canada à subir un examen primaire global. Il s'agit d'un bref examen (de 20 à 30 secondes en moyenne) effectué par un agent des douanes, qui se charge de cette vérification initiale non seulement pour les services des douanes, mais également pour les ministères de l'Emploi et de l'Immigration, de la Santé et de l'Agriculture.

B. Problèmes

Le Vérificateur général estime que les contrôles sont insuffisants aux points d'entrées au Canada. Il conclut qu'un des facteurs importants est qu'on s'en remet aux agents des douanes. Une autre opinion veut qu'aussi longtemps que les agents des douanes occuperont cette fonction, un complément de formation ne suffira jamais à leur faire accorder l'importance voulue aux questions d'immigration. Les océans qui bordent notre pays sur trois côtés et le climat plus favorable de nos voisins du sud sont d'un grand secours pour le contrôle de nos frontières.

Les responsables canadiens de l'immigration feront bien de contrôler et d'analyser les répercussions de l'immigration illégale aux États-Unis ainsi que les modifications que ce pays envisage d'apporter à ses lois sur l'immigration.

Selon toutes les indications, l'immigration illégale au Canada imputable à la faiblesse des contrôles à la frontière est relativement peu importante. La plupart des immigrants illégaux sont des visiteurs qui ont été autorisés à rester au Canada jusqu'à un maximum de trois mois, mais qui ont prolongé leur séjour. Il n'en reste pas moins que, à notre avis, on peut améliorer les contrôles à la frontière.

C. Système électronique de contrôle de sortie

Pour être vraiment valable, un système visant à déterminer la présence d'illégaux en assurant un contrôle à l'arrivée et au départ doit être presque "parfait". Si l'on considère le nombre de visiteurs et le nombre de points d'entrée répartis sur un vaste territoire, la mise en place d'un système parfaitement fiable d'enregistrement constitue une tâche assez difficile.

Il serait essentiel qu'un tel système comprenne un examen des visiteurs au départ comme à l'arrivée. Actuellement, la Loi sur l'immigration ne comprend aucune disposition en vertu de laquelle les personnes quittant le Canada peuvent être examinées. Les avantages prévus devraient être soupesés au regard des inconvénients d'un tel système pour toutes les personnes quittant le Canada (y compris les Canadiens) et pour le mouvement des passagers dans les aéroports ainsi que des coûts entraînés par le fait d'avoir à doubler le nombre d'entrevues d'immigration au point d'entrée.

Recommandation: Notre système d'immigration doit se donner comme but à long terme la mise en place d'un système électronique complet de contrôle des entrées et des sorties, avec liaison complète avec tous les bureaux à l'étranger. Il faudrait tenir compte de ce système dans les réaménagements des aérogares et dans les autres travaux de planification connexes. Dans l'immédiat, il faut continuer d'améliorer le plus rapidement possible les moyens informatiques.

D. Autres initiatives

Nous avons cru observer une certaine inertie à l'égard de tous les changements que l'on peut apporter aux points d'entrée en ce qui concerne l'immigration. On devrait selon nous procéder à des expériences au moyen d'une série de projets pilotes qui pourraient être utiles sur le plan du contrôle et de l'exécution de la Loi et fournir en outre de meilleures indications sur l'orientation à donner à des changements de plus grande envergure. Le simple fait d'apporter des modifications aux méthodes serait déjà utile pour dérouter les personnes qui tentent d'entrer au Canada frauduleusement.

Recommandation: Il faudrait réaliser un projet pilote dans un nombre limité d'aérogares pour mettre à l'essai la méthode des examens primaires en

groupes distincts. Pour les voyageurs non canadiens, les agents des douanes seraient remplacés par des agents d'immigration.

Recommandation: On devrait réaliser un projet pilote prévoyant un double examen qui permettrait de comparer le rendement des agents des douanes et de l'immigration pour ce qui est de l'examen primaire.

Recommandation: De façon limitée et à titre d'essai, on devrait demander aux personnes qui viennent au Canada de remplir une fiche de débarquement. Si celle-ci s'avère utile, on devrait en généraliser l'usage.

Recommandation: On devrait réaliser un projet pilote selon lequel des avions entiers seraient soumis à l'examen secondaire et à un contrôle subséquent.

Recommandation: Il faudrait établir clairement les objectifs et les méthodes de contrôle concernant les projets pilotes. Il faudrait également que les responsables expliquent les projets au public avec le plus grand soin et qu'ils les conçoivent et les réalisent de façon sensée.

E. Visas de visiteur

Aux termes de la Loi sur l'immigration, un visa de visiteur est exigé de tous les voyageurs qui se présentent au Canada, à moins que leur pays d'origine ne fasse expressément l'objet d'une dispense. Dans les faits, environ 80 pays sont soustraits à cette obligation tandis que 85 doivent s'y conformer. Mis à part les visiteurs américains, 85.5 % des personnes qui sont venues au Canada en 1981 provenaient de pays dont les ressortissants n'ont pas à obtenir un visa, les visiteurs des autres pays ne représentant que 14.5 %.

Par le passé, le Canada a accordé les dispenses pour des motifs divers, dont les suivants: liens traditionnels, historiques, économiques et culturels; nombre des visiteurs; accords bilatéraux et réciprocité.

À bien des égards, le visa est le mécanisme de contrôle le plus efficace. Il permet de filtrer à l'étranger les requérants de sorte qu'au moins la plupart des visiteurs qui ne sont manifestement pas de bonne foi peuvent être écartés. Lorsque l'entrée est refusée à l'étranger, le contrôle est efficace et n'entraîne pas de frais de transport, comme cela se produit dans le cas du "visiteur" qui est refoulé au point d'entrée, ni de frais au Canada au chapitre de l'exécution de la Loi et du renvoi après qu'un visiteur a prolongé indûment son séjour. Les visiteurs authentiques en profitent, car grâce au filtrage à l'étranger, ils éprouvent rarement des difficultés au point d'entrée. Si on refuse de les admettre, ils peuvent interjeter appel auprès de la Commission d'appel de l'immigration.

Dans tous les cas où le visa a été utilisé comme mécanisme de contrôle, il y a eu une diminution notable du taux de renvoi d'immigrants illégaux.

La grande majorité des répondants se sont prononcés en faveur d'une utilisation plus grande du visa comme méthode de contrôle à la frontière. Nous sommes parfaitement d'accord, et le visa de visiteur nous apparaît comme une méthode importante et efficace de contrôle à la frontière.

Toutefois, nous reconnaissons également que le fait de décider de retirer la dispense à un pays donné appartient au gouvernement et non uniquement à un ministre.

Recommandation: Le gouvernement devrait réexaminer en profondeur la liste des pays dispensés des exigences relatives aux visas et, à moins de raisons sérieuses, supprimer toutes ces dispenses sauf pour les États-Unis.

Le taux de renvoi nous semble être un indicateur raisonnable permettant de décider d'éliminer la dispense. Toutefois, nous préférons une révision complète ainsi qu'une réduction considérable de la liste des dispenses.

Recommandation: S'il y a des réserves particulières à l'égard de l'élimination de la dispense pour certains pays, l'élimination pourrait faire l'objet d'un nouvel examen après trois ans.

Recommandation: La décision de retirer la dispense des exigences relatives aux visas doit prendre en considération la façon dont le pays touché traite les droits de la personne.

Recommandation: La Commission doit prendre des dispositions pour informer régulièrement les bureaux à l'étranger de la situation dans le domaine de l'exécution de la Loi.

Avant qu'une dispense ne soit éliminée, il faut que le Ministre ait la certitude que les moyens et les resssources nécessaires au traitement sont suffisantes. Cependant, le coût de ces ressources serait relativement faible si on le compare à celui des enquêtes et du renvoi d'un immigrant illégal qui se trouve déjà au Canada.

Recommandation: Des frais d'examen de 50 $ par demande devraient être exigés (sauf dans certains cas bien spécifiés) pour étudier les demandes de visa et autres.

Recommandation: Il faudrait mettre au point un formulaire de parrainage qui serait disponible dans tous les Centre d'Immigration du Canada. Il permettrait aux Canadiens de faciliter l'étude des demandes de visa présentées à l'étranger.

CHAPITRE SIX: EXÉCUTION DE LA LOI AU CANADA

A. Politique générale d'exécution de la Loi

Il ne faudrait pas en conclure qu'une politique d'exécution de la Loi de cette nature entraîne nécessairement un relâchement inacceptable dans ce domaine. Il faut tenir compte du genre de personnes qui violent la Loi. Comme l'infraction n'a pas un caractère ponctuel, mais plutôt permanent en raison du "statut" du contrevenant, les chances que ce dernier soit retrouvé sont relativement élevées.

Une méthode plus active suppose une investigation fondée seulement sur des soupçons, et, en corollaire, certains groupes seraient visés, dont des minorités visibles. De même, puisque les illégaux ont tendance à travailler dans certains secteurs d'activité, il faudrait s'attendre à ce que des descentes soient effectuées dans des hôtels, des usines, etc., qui emploient un grand nombre de personnes de certaines origines ethniques.

Pour mettre en oeuvre une politique d'application de la Loi vraiment plus dynamique, il faudrait envisager d'accorder plus de pouvoir aux investigateurs en modifiant les dispositions législatives. Lorsqu'on se demande si une mesure législative peut entraver la liberté des Canadiens, on se demande habituellement si le mal à combattre justifie une action de cette envergure.

Bien que des améliorations nous semblent possibles dans un certain nombre de domaines, il n'apparaît pas indispensable d'adopter une politique d'exécution plus poussée et plus intense.

Recommandation: Le Canada devrait, sous réserve de certaines améliorations, continuer d'appliquer une politique d'exécution de la Loi se fondant sur une simple "réaction".

Recommandation: Comme il n'est pas prouvé qu'il soit nécessaire de généraliser l'utilisation de la dactyloscopie, il faudrait continuer, comme

on le fait maintenant, à réserver cette pratique à des cas particuliers d'expulsion.

B. Poursuites

Il ne fait pas de doute que l'application de la Loi donne les meilleurs résultats dans le domaine du travail illégal. En effet, la possibilité d'obtenir un emploi est probablement le facteur qui motive le plus les illégaux à entrer ou à demeurer au Canada. Il est possible de limiter cette source de motivation en réduisant les possibilités d'emploi.

On a avancé un certain nombre de raisons pour expliquer la rareté des poursuites et le taux relativement faible de condamnation. En voici quelques-unes:

a) Il est difficile de prouver que l'employeur savait que l'employé n'était pas autorisé à travailler;

b) Les délais nécessaires pour saisir les tribunaux des causes, ce qui retarde l'émission d'un ordre d'expulsion étant donné que l'employé est le témoin le plus important dans la cause;

c) Les sentences peu sévères, qui incitent à conclure que l'effet de dissuasion ne vaut pas que l'on consacre du temps, de l'argent et des efforts à ce type de cause.

D'après un certain nombre d'observations que nous avons reçues, le noeud du problème, dans les poursuites contre les employeurs, ne réside pas dans les dispositions législatives actuelles mais bien dans le fait que ces poursuites sont loin d'être au premier rang des priorités. D'aucuns ont affirmé qu'avec un peu plus de détermination et une meilleure coordination chez les agents de la GRC, les enquêteurs de l'Immigration et les procureurs du ministère de la Justice, on pourrait obtenir de bien meilleurs résultats. À notre avis, il est impossible de mesurer l'efficacité des dispositions

actuelles relatives aux employeurs, puisqu'on ne fait pas d'effort sérieux pour les appliquer.

Recommandation: Il faudrait s'efforcer de mesurer l'efficacité de sanctions actuelles contre les employeurs en accroissant l'importance de leur application.

Le système de la carte d'assurance sociale (NAS) n'a pas été un moyen de dissuasion efficace pour empêcher les immigrants illégaux de prendre un emploi.

Le Conseil consultatif a recommandé d'entreprendre une étude pour trouver des moyens de rendre plus sûr le système de la carte d'assurance sociale, et des mesures ont déjà été prises à cet égard. Selon nos propres recherches, les possibilités ne manquent pas pour établir un lien plus solide entre la Commission d'assurance-chômage et la Commission de l'immigration au moyen du NAS.

Recommandation: Il faut déployer de plus grands efforts pour rendre le système de NAS plus sûr, notamment en renforçant le lien entre les dispositifs d'exécution de la Loi sur l'immigration et sur l'assurance-chômage, en choisissant un papier spécial et en prenant d'autres mesures pour atténuer les risques de contrefaçon.

Les travailleurs illégaux peuvent être poursuivis aux termes de l'article 95 de la Loi sur l'immigration. La plupart du temps, il n'y a aucune poursuite, et le contrevenant est renvoyé le plus rapidement possible. La plupart des répondants ne voient pas l'utilité de poursuites contre les immigrants illégaux, même lorsque les personnes en cause sont autorisées à s'établir grâce à l'exercice du pouvoir discrétionnaire.

Recommandation: On devrait envisager de modifier la Loi sur l'immigration pour prévoir la confiscation des biens et actifs acquis au cours d'un séjour

illégal au Canada, comme recours possible dans des cas extrêmes d'abus flagrant.

Dans les faits, les poursuites pour avoir donné asile à des immigrants illégaux sont exceptionnelles. Les responsables de l'application de la Loi doivent faire preuve de beaucoup de jugement en la matière, et, d'après ce que nous avons pu observer, ils ont su raisonnablement bien le faire.

Lorsqu'on trouve des immigrants illégaux, il ne faudrait pas se contenter de les faire expulser du Canada, mais faire une enquête approfondie sur toutes les circonstances entourant la présence d'immigrants illégaux et en particulier sur leur emploi. En elles-mêmes, ces enquêtes peuvent inciter des employeurs à faire preuve d'une plus grande circonspection en matière d'embauchage.

Recommandation: Il faudrait établir à Montréal, Toronto et Vancouver des groupes de travail constitués d'un procureur du ministère de la Justice, d'un agent de la GRC et d'un enquêteur chevronné de l'immigration, tous déterminés à donner plus d'importance aux enquêtes et aux poursuites contre les personnes qui emploient des immigrants illégaux. Le projet, s'étalant sur douze mois, aurait pour but d'évaluer l'efficacité que peuvent avoir les sanctions actuelles contre les employeurs. Il faudrait largement faire connaître ce projet pour obtenir l'effet de dissuasion maximum.

C. Grandes orientations en matière d'application de la Loi

Le rapport récent du Vérificateur général signalait l'absence de rationalisation dans le domaine de l'application de la Loi et la nécessité de préciser plus clairement les objectifs.

La décentralisation régionale de l'application de la Loi comporte certaines caractéristiques qui, selon nous, ne favorise pas la définition

d'objectifs clairs, pour reprendre l'opinion du Vérificateur général. Ainsi, il arrive fréquemment qu'on laisse la GRC décider s'il faut intenter des poursuites, mais celle-ci semble donner toute liberté d'action à chacune de ses régions. Une coordination centrale plus poussée serait peut-être un moyen efficace pour assurer l'uniformité dans certains cas et également pour dépister les fraudeurs, les conseillers peu scrupuleux et ceux qui font le trafic des illégaux.

La plupart des répondants sont fortement en faveur d'une plus grande intervention des agents d'immigration plutôt que des organismes d'exécution de la Loi. Certains corps policiers ont fait l'objet de vives critiques parce qu'on les juge malhabiles avec les groupes minoritaires.

Recommandation: L'Administration centrale devrait jouer un plus grand rôle de leadership et de coordination en ce qui concerne la politique d'exécution de la Loi, et notamment les mesures de prévention et l'établissement des priorités en matière de poursuites.

CHAPITRE SEPT: TRADITION HUMANITAIRE DU CANADA

A. Réfugiés à l'étranger

On estime à environ 10 millions le nombre des réfugiés se trouvant dans différentes parties du globe à l'heure actuelle.

Monsieur Axworthy a affirmé publiquement à maintes reprises que la façon la plus efficace, pour le Canada, de contribuer à résoudre ce grave problème est de fournir de l'aide à l'étranger plutôt que d'accueilir une immigration massive. Lors d'une conférence internationale tenue récemment à Washington, monsieur Axworthy a invité ses homologues responsables de l'immigration et des réfugiés à s'unir pour réclamer des mesures internationales mieux

coordonnées afin de lutter contre le problème, au lieu de se contenter d'une approche au coup par coup qui laisse chaque pays agir seul.

B. Programmes humanitaires spéciaux

Nos lois et nos méthodes en matière d'immigration sont suffisamment souples pour tenir compte de circonstances particulières, outre l'accueil réservé à l'ensemble des réfugiés à l'étranger. Le Ministre a eu recours à ces programmes dans des circonstances extrêmement diverses comme le récent séisme qui a secoué l'Italie, les troubles au Liban et au Salvador, ainsi que la répression en Pologne.

Nombre de personnes qui ont fait écho à notre Document de travail ont reconnu la nécessité de mesures pour combattre l'immigration illégale, en exprimant toutefois de graves réserves: il ne faudrait pas que ces mesures puissent entraver l'application des programmes axés sur cet aspect de la politique du Canada en matière d'immigration.

Recommandation: Le Comité consultatif du statut de réfugié, en consultation avec la Commission de l'emploi et l'immigration du Canada et le ministère des Affaires extérieures, devrait soumettre au Ministre un rapport mensuel indiquant les pays dont les ressortissants méritent une attention particulière au titre des programmes spéciaux. (Les rapports devraient être plus fréquents lorsque les événements se précipitent.)

C. Reconnaissance au Canada du statut de réfugié

Les personnes qui viennent au Canada peuvent demander le statut de réfugié au sens de la Convention. Lorsque la demande est présentée, une démarche plutôt complexe de "reconnaissance du statut de réfugié" s'enclenche. S'il est fait droit à la demande, le réfugié obtiendra normalement le statut de résident permanent.

Certaines des difficultés qui entourent le processus de reconnaissance du statut de réfugié ont été signalées dans le rapport d'un groupe de travail constitué par monsieur Axworthy. À la suite de cette étude, des modifications ont permis d'établir solidement l'indépendance du Comité consultatif du statut de réfugié et changer les lignes directrices qu'il utilisait. Tout récemment, cet organisme a entrepris, pour la première fois, dans le cadre d'un projet pilote, d'accorder des entrevues personnelles aux personnes qui demandent le statut de réfugié.

Une procédure lourde, imposée par la Loi et une augmentation considérable du nombre des demandes entraînent de longs retards dans l'étude des dossiers.

Non seulement ces retards rendent-ils le système plus vulnérable, en face des abus, mais ils causent davantage de difficultés à ceux qui ont présenté des demandes légitimes.

Recommandation: À la première occasion, il faudrait, au moyen de modifications à la Loi sur l'immigration, remanier de façon pratique la méthode de reconnaissance du statut de réfugié.

À cause d'une anomalie législative, il semble qu'il faille être dans l'illégalité pour présenter une demande de statut de réfugié au Canada. Bien qu'on ait pris des mesures pour permettre la présentation de demandes par des personnes qui ont déjà ici un certain statut, plusieurs d'entre elles sont forcées de se placer elles-mêmes dans un statut illégal afin de pouvoir travailler en attendant que leur demande soit étudiée. En outre, les demandes de ces personnes ne sont accompagnées d'aucun droit d'appel, de sorte que certains demandeurs doivent passer par tout le processus d'acceptation à deux reprises. Ceci a de graves répercussions à travers

tout le système d'immigration, qui se trouve ainsi inutilement engorgé de demandes de renseignements, avec tous les délais que cela entraîne inévitablement.

Recommandation: Il faudrait immédiatement apporter des modifications législatives au moyen de la prochaine loi modifiant la législation pour faire disparaître cette anomalie à l'égard des demandes de statut de réfugié présentées par des personnes qui ont déjà un certain statut.

Le processus de reconnaissance, au Canada, du statut de réfugié doit prévoir les moyens d'expédier de façon efficace les demandes abusives, sans quoi nos ressources se dissiperont dans des combats d'arrière-garde au Canada, alors qu'elles pourraient être utilisées beaucoup plus efficacement si l'on s'attaquait aux problèmes des réfugiés à leur source.

CHAPITRE HUIT: CATÉGORIE DE LA FAMILLE - EXAMEN DES DEMANDES

Une des principales positions énoncée dans le mémoire du Barreau canadien (position appuyée par un certain nombre d'autres groupes et de particuliers) révèle que le problème fondamental que pose l'immigration illégale au Canada ne tient pas au contrôle ou à l'application de la Loi, mais aux critères de sélection comme tels et à la façon dont ils sont appliqués.

À notre avis, nous n'avions ni le mandat, ni le temps, ni les ressources nécessaires pour nous permettre d'entreprendre une révision de ce processus à l'étranger (et au Canada). Quoi qu'il en soit, nous estimons que certaines des recommandations formulées au sujet du système d'examen méritent d'être étudiées de façon plus approfondie par des hauts fonctionnaires de la Commission.

Recommandation: Les observations et les propositions reçues au sujet du processus d'examen des demandes devraient être communiquées aux agents de la Commission pour qu'un rapport soit présenté au Ministre en vue de leur mise en oeuvre immédiate le cas échéant.

Il semble évident que le fait d'élargir les critères d'admission des parents réduirait certaines des pressions qui les poussent à entrer et à demeurer au Canada illégalement. Toutefois, une telle solution soulèverait également d'importants questions en matière de politique.

De toute évidence, la question de l'établissement des critères d'admission revêt une grande importance au regard de la politique d'immigration. Par ailleurs, le cadre de la catégorie de la famille et les questions qui y sont liées ne recueillent pas l'unanimité absolue. Là-dessus, les discussions et les débats pourraient se révéler délicats du fait qu'ils peuvent provoquer des réactions émotives et même racistes. Toutefois, ces questions sont évidemment importantes pour nombre de Canadiens.

Comme c'est le cas pour le processus d'examen des demandes, nous sommes d'avis que notre mandat ne nous permet pas d'examiner les critères habituels d'admission au Canada. C'est pourquoi cette question n'est pas abordée dans notre document de travail. Toutefois, compte tenu de l'importance manifeste de cette question pour les Canadiens, nous avons publié intégralement les mémoires qui constituent les annexes A et BB du présent rapport. Nous espérons ainsi susciter au sein du public d'autres discussions et débats sur cette question.

CHAPITRE NEUF: CONCLUSION

Pour conclure, nous ne pouvons faire mieux que de citer l'éloquent résumé que fait de la situation un répondant qui, selon nous, représente l'opinion de nombreux Canadiens:

> Si ce n'était de l'immigration, le Canada n'existerait pas aujourd'hui. Si le Canada n'était pas perçu de façon aussi favorable comme un pays de liberté où chacun peut s'épanouir, il n'y aurait pas tant d'immigrants illégaux qui tenteraient de venir chez nous par n'importe quel moyen. Il doit y avoir d'excellentes choses chez nous pour expliquer pareille popularité, mais il faut tout de même faire preuve d'une certaine fermeté et diffuser plus d'information à l'étranger pour décourager ou empêcher les gens d'enfreindre nos lois sur l'immigration. Dans l'immédiat, il faut s'occuper des personnes qui sont déjà ici illégalement.

CHAPITRE UN

GENÈSE ET INTRODUCTION

A. Processus d'examen du problème

Il y a environ un an, au début de l'été de 1982, le ministre de l'Emploi et de l'Immigration, monsieur Axworthy, recevait les vues de diverses sources au sujet du problème que posent les immigrants illégaux au Canada. Par la suite, il demandait au Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration d'entreprendre une étude sur l'immigration illégale au Canada, d'analyser les origines et l'ampleur du problème et de lui présenter des recommandations. Le Conseil a eu des entretiens privés avec un certain nombre d'organismes au Canada et aux États-Unis et publiait en décembre 1982 son rapport intitulé "Les immigrants illégaux". Ce rapport, qui contenait une série de recommandations touchant des considérations administratives importantes, a suscité des réactions immédiates du public à ce sujet.

Cette réaction initiale a indiqué à monsieur Axworthy qu'il fallait tenir une vaste consultation avant qu'une position définitive soit adoptée. Le Conseil a consulté un certain nombre de personnes et de groupes représentatifs, lors de réunions privées. Ces dernières avaient souvent un caractère confidentiel, les raisons à l'origine de ces observations et de ces conclusions ne pouvant être rendues publiques. Le 21 décembre 1982, le Ministre annonçait la nomination de monsieur W.G. Robinson, de Vancouver, à titre de conseiller spécial pour coordonner les discussions de même que l'analyse plus poussées de la question.

Afin d'orienter les débats publics, monsieur Robinson rendait public en février 1983 un document de travail dans lequel on visait à soulever des questions se rapportant aux recommandations du Conseil et à faire ressortir d'autres points au sujet desquels il était souhaitable de connaître les vues du public.

Il a été largement diffusé et a fait l'objet de nombreux commentaires, de la part de lecteurs au Canada et à l'étranger, en tant que moyen utile aux fins de consultation. Il a même servi, par exemple, de point de départ à des discussions dans certaines écoles. Un tirage initial de 5 000 copies est rapidement devenu insuffisant pour répondre à la demande et déjà, plus de 15 000 copies ont été distribuées.

Comme en témoignent l'intérêt et la réaction du public, la décision de procéder à de vastes consultations sur la question des immigrants illégaux a été accueillie avec enthousiasme. Nous avons reçu près de 1 000 lettres et mémoires de la part d'individus, d'organismes privés et gouvernementaux, ceci de tous les coins du Canada. Les médias ont joué un rôle extrêmement important en contribuant à faire connaître nos consultations, et ceci en signalant, de façon certes modérément enthousiaste mais également responsable, la présence d'un sujet susceptible de soulever les passions.

Monsieur Robinson a participé à des émissions de radio et de télévision dont une longue "ligne ouverte" qui s'est déroulée entièrement en chinois (à l'aide d'un interprète). De plus, il a été invité à des réunions à Montréal, Ottawa, Toronto, Winnipeg, Calgary et Vancouver. Des

parlementaires, des représentants des administrations provinciales et locales, des associations ethniques ainsi que de nombreux particuliers ont présenté leur point de vue. On a même reçu une lettre d'un groupe de détenus placés sous la garde d'agents d'immigration, lettre qui favorisait évidemment une amnistie générale!

C'est pourquoi monsieur Axworthy a prolongé la période de consultation jusqu'à la fin d'avril en vue de déposer avant les vacances d'été le présent rapport devant le Comité permanent du travail, de la main-d'oeuvre et de l'immigration de la Chambre.

Au début de mai, le Ministre a fait part au comité de son point de vue sur le processus de consultation entrepris par monsieur Robinson:

> "Il a reçu un nombre important de réactions très différentes, qui, je crois, sont tout à fait significatives de la part du public. J'ai pris connaissance de quelques mémoires, dont certains sont fort volumineux et très pertinents, et c'est pourquoi une prolongation d'un mois a été accordée."[1]

Et il ajoute:

> "L'objectif de ce rapport n'était pas d'être déposé pour la valeur de sa prose, mais de servir de fondement à une action concrète."

À la dernière étape de la préparation du présent rapport, nos entretiens avec monsieur Axworthy ont débouché sur des mesures visant à mettre en oeuvre immédiatement certaines des recommandations exposées dans le présent document.

---

1. le 11 mai 1983

Le Ministre a également fait part au Comité de ses vues sur plusieurs des réponses reçues:

> "J'ai été impressionné par les observations réfléchies et pertinentes formulées par le public sur une question qui, tous les députés en conviendront, est des plus délicates et difficiles à saisir."[1]

Il faut l'admettre, un petit nombre de réponses étaient simplistes et quelques-unes étaient, pour ainsi dire, imprégnées de "racisme".[2] Toutefois, dans l'ensemble, les Canadiens ont répondu de façon positive, cherchant à contribuer à la solution d'un problème qui les préoccupe beaucoup.

Il est manifeste que bien des personnes se sont réjouies de l'occasion qui leur était donnée d'exprimer leurs vues sur ces questions, portées à leur attention de diverses façons. Par exemple, un correspondant de Edmonton a écrit:

> "J'ai lu le document de travail avec beaucoup d'intérêt après en avoir pris connaissance grâce à un journaliste du Edmonton Journal... Permettez-moi d'abord de vous féliciter ainsi que le ministère que vous dirigez pour avoir amené le public à se pencher sur ce problème. La présence d'immigrants illégaux touche bien des citoyens et pas nécessairement de façon défavorable, et je pourrais peut-être ajouter que la plupart du temps, "Monsieur tout le monde" n'est au courant ni du problème des immigrants illégaux ni de ses répercussions."

---

1. le 5 mai 1983

2. De fait, au cours de la rédaction finale du rapport, le 26 mai dernier, on a annoncé qu'un comité parlementaire serait mis sur pied pour enquêter sur le problème du racisme au Canada.

Certains se sont étonnés que le public soit consulté, comme l'a indiqué une personne de Vancouver:

> "J'ai été agréablement surpris d'apprendre que vous sollicitiez les vues du public sur un aspect de l'immigration du Canada, par l'intermédiaire de votre conseiller spécial, monsieur W.G. Robinson, comme le signalait le Vancouver Province le 11 mars 1983." (Annexe B)

C'est surtout de Vancouver, Edmonton, Calgary, Winnipeg, Montréal et du sud de l'Ontario que nous sont parvenues les réponses les plus nombreuses. Des fonctionnaires dans certaines autres régions du Canada nous ont signalé que le problème n'était pas important dans ces régions.

Au cours de l'examen des documents traitant du sujet, nous avons relevé ce qui suit:

> "La politique d'immigration n'intéresse guère la plupart des hommes politiques. Ils ne sont pas au courant des effets désastreux, à long terme, du "laissez-faire", ils ne considèrent que les inconvénients qui résulteraient des mesures qu'il faudrait prendre immédiatement."[1]

Les événements de l'année dernière sont tout à fait contraires à cette affirmation, du moins au Canada aujourd'hui. L'épineux problème que posent les immigrants illégaux au Canada a été mis sur la place publique et chacun y a répondu d'une manière significative. Le présent rapport expose des règles de conduite, et, de fait, on a déjà commencé à appliquer certaines d'entre elles.

---

1. Sylvia Ann Hewlett, "Coping with Illegal Immigrants", Foreign Affairs.

B. Contexte international

1. Généralités

Même l'analyse la plus superficielle du problème de l'immigration illégale conduit à la conclusion définitive et juste qu'il s'agit d'un problème universel. De fait, la situation au Canada n'est rien auprès de celle d'autres pays à travers le monde.

Selon un article paru récemment dans un journal,[1] quelques milliers de manifestants ont défilé dans les rues de Bruxelles pour protester contre l'intention du gouvernement de prendre des mesures plus fermes au sujet des immigrants illégaux et d'inciter les étrangers séjournant légalement en Belgique à rentrer dans leur pays. Environ un million d'étrangers vivent actuellement en Belgique, ce qui comprend les citoyens des pays membres de la Communauté économique européenne qui peuvent facilement entrer dans ces pays.

Selon un autre article, un des événements les plus troublants qui ont marqué les récentes élections en France, a été la violente campagne menée en rapport avec l'immigration illégale dans ce pays.[2] Un autre article traitait du problème en Suède que constitue la marée montante des immigrants illégaux.[3]

Selon des estimations, environ cinq millions d'Africains se déplacent actuellement vers d'autres régions d'Afrique. Le nombre important de

---

1. The Globe and Mail, le 9 mai 1983
2. The Globe and Mail, le 21 mars 1983
3. The Globe and Mail, le 22 février 1983

migrants est, en partie, l'héritage de l'établissement des frontières politiques par des Européens qui ne sont pas souciés des ethnies, de leurs rapports entre elles et des modes de vie.

Un événement dramatique s'est produit au Nigeria le 17 janvier 1983 lorsque le gouvernment a ordonné à tous les immigrants illégaux de quitter le pays dans les deux semaines. Des centaines de milliers de Ghanéens ont été renvoyés. Dans l'État d'Assam, en Inde, les événements ont été plus sanglants; en effet, des milliers d'immigrants musulmans ont été massacrés par des membres de tribus hindoues.

Il existe un mouvement continu d'immigration illégale de la Chine vers Hong Kong. Des travailleurs non spécialisés d'Indonésie entrent illégalement en Malaysia tandis que des travailleurs malais spécialisés et de spécialisation moyenne sont attirés par des salaires plus élevés à Singapour et au Moyen-Orient.

Avant de nous pencher sur les causes apparentes de l'immigration illégale au Canada, il pourrait être utile d'étudier, de façon très succincte, la situation actuelle dans les pays qui ont toujours accueilli bon nombre d'immigrants et où les structures sociales ressemblent aux nôtres, c'est-à-dire les États-Unis, l'Allemagne de l'Ouest, la France et l'Australie.

2. États-Unis

Le problème des immigrants illégaux aux États-Unis a pris de l'importance dans les années 1970, ce qui a amené le Congrès à établir en

1979 la Select Commission on Immigration and Refugee Policy. L'Attorney-General a récemment admis qu'il y aurait en tout de trois millions et demi à six millions de résidents illégaux aux États-Unis, chiffres qui s'accroîtraient "peut-être" de 500 000 par année.

En 1982, le Sénat adoptait un projet de loi visant à proclamer une certaine amnistie générale, à munir des documents voulus un plus grand nombre de travailleurs et, pour la première fois, à imposer des sanctions sévères aux employeurs qui embauchent sciemment des illégaux. Un projet de loi semblable a été rejeté par la Chambre des représentants en décembre dernier. Cette année, le projet de loi a reçu encore une fois l'approbation du Sénat, et l'on s'emploiera à nouveau à le faire adopter par le Congrès pour en faire une loi. En plus des mesures précitées, cette législation constitue la première refonte des lois américaines sur l'immigration en plus de 30 ans.

Une bonne partie des immigrants illégaux aux États-Unis sont des travailleurs mexicains qui, accompagnés de leur famille, traversent à pied la frontière qui s'étend sur 2 000 milles pour trouver un emploi. Malgré les efforts des agents d'immigration, on estime que deux sur trois réussissent à entrer aux États-Unis et nombre de ceux qui sont renvoyés essaieront d'y retourner de nouveau. La solution la plus efficace au problème, selon plusieurs, c'est de limiter le nombre des débouchés par l'imposition de sanctions aux employeurs.

3. Allemagne de l'Ouest

En règle générale, la situation actuelle en Europe de l'Ouest découle dans une large mesure du programme des "travailleurs invités" qui a été appliqué après la Seconde Guerre mondiale. Un bon nombre de travailleurs, venant de pays comme la Turquie, la Yougoslavie, la Grèce, l'Italie et le Portugal, répondaient aux besoins du marché du travail de la reprise économique de l'après-guerre. En 1973, ils représentaient quelque 15 % de l'ensemble de la population active.

Environ 4.5 millions d'étrangers (soit 7.5 % de la population totale) résident actuellement en Allemagne de l'Ouest. La plupart de ces personnes s'y trouvent depuis au moins dix ans et n'ont pas l'intention de retourner dans leur pays. Comme le faisait remarquer un observateur: "Nous avions demandé des travailleurs, mais ce sont des êtres humains qui sont venus." Parmi les initiatives prises pour les réétablir dans leur pays d'origine, il y a eu le paiement de montants forfaitaires par le gouvernement de l'Allemagne de l'Ouest.

L'afflux de migrants revendiquant le statut de réfugié a causé un problème d'importance en Allemagne. La situation au Canada sera étudiée plus à fond au chapitre 7.

Il n'existe aucune estimation officielle du nombre de résidents illégaux en Allemagne de l'Ouest. Néanmoins, il faut croire que ce nombre est important en raison des mesures coercitives prises récemment. En 1981,

quelque 25 000 illégaux ont été arrêtés. Il est beaucoup plus facile d'appliquer la loi parce que tous doivent être munis des pièces d'identité voulues, parce que l'inscription est obligatoire et que les propriétaires doivent signaler aux autorités leurs locataires.

Le gouvernement a pour politique d'exiger un visa de visiteur des ressortissants des pays d'où proviennent un grand nombre d'illégaux. Récemment, cette exigence a été imposée aux ressortissants du Ghana, de l'Afghanistan, de Sri Lanka, du Nigeria, de l'Inde, de la Turquie, du Pakistan, de l'Éthiopie et du Bangladesh.

Le gouvernement est fortement opposé à l'idée d'une amnistie générale. On nous a signalé à titre d'exemple qu'en 1970 le chancelier Willy Brandt avait vaguement fait allusion à une amnistie au cours d'une interview en Turquie. Il semble que ses propos aient été largement diffusés et qu'il y ait eu un afflux soudain et important de citoyens turcs en Allemagne de l'Ouest.

4. France

À certains égards, la situation en France est analogue à celle qui règne en Allemagne de l'Ouest, mais il semble que l'attitude vis-à-vis de l'amnistie soit très différente. En France, les programmes de rectification de statut semblent être un phénomène périodique. Des programmes de nature et d'importance diverses ont été appliqués en 1973, 1974, 1976, 1979 et 1980.

En 1981, le nouveau gouvernement français a mis sur pied un programme d'envergure concernant la rectification de statut. Le secrétaire d'État responsable des travailleurs étrangers a indiqué que le gouvernement souhaitait sortir les immigrants d'une situation précaire et parfois d'une vie dans la clandestinité.[1] Le programme a été mis en oeuvre en août 1981.

Environ 150 000 demandes ont été présentées. Selon les données les plus récentes, 126 000 ont été acceptées et 19 000 rejetées (certaines sont encore à l'étude). Un haut fonctionnaire a récemment indiqué qu'il y a de 30 000 à 40 000 autres immigrants illégaux en France.

5. Australie

En 1974, l'Australie a proclamé, pendant une très courte période, une amnistie dont seulement 400 requérants se sont prévalus. En 1976, quelque 8 000 requérants sur 40 000 illégaux (estimation) ont bénéficié d'une autre amnistie.

Au mois de juin 1980, on estimait que le nombre de résidents illégaux après la dernière amnistie avait doublé pour s'établir à quelque 60 000. Un autre programme de rectification de statut a été adopté de même que des mesures visant les immigrants interdits de séjour. Malgré des critères élargis, qui permettaient même d'accepter des personnes ayant un lourd casier judiciaire, moins de 12 000 requérants se sont présentés dont environ 27.6 % venaient du Royaume-Uni, 15 % d'autres pays d'Europe et 34 % de l'Asie.

---

1. "L'immigration clandestine en France et son redressement-1981-1982", Garson et Moulier, document de travail du Bureau international du travail.

En dépit des modifications apportées à la loi pour que toute autre amnistie ne puisse être autorisée qu'en vertu d'une mesure législative, le problème est toujours le même. Le 5 septembre 1982, le ministre de l'Immigration et des Affaires ethniques a annoncé l'adoption de mesures pour réduire le nombre considérable de personnes vivant et travaillant en Australie sans autorisation. Selon une estimation, il y aurait eu à ce moment-là 50 000 illégaux en Australie (qui compte environ 15 millions d'habitants). Voici, entre autres, les mesures annoncées par le Ministre:

- Initiatives visant à aider les employeurs à reconnaître les travailleurs non autorisés à leur service.
- Poursuites plus nombreuses contre les personnes qui aident sciemment des illégaux à demeurer en Australie.
- Vérification minutieuse du caractère d'authenticité des visiteurs.
- Critères plus rigoureux concernant l'octroi du statut de résident permanent après l'arrivée en Australie, sauf dans les cas comportant des raisons d'ordre humanitaire ou des motifs de commisération.

À une conférence internationale tenue au printemps de l'année suivante, le délégué australien a fait remarquer qu'environ 100 000 personnes vivaient illégalement en Australie. Il a parlé sans ambages de l'expérience de l'Australie relativement à ses programmes d'amnistie:

> "En règle générale, je crois qu'il est juste de dire que nous ne considérons pas l'amnistie comme une solution permanente, parce que l'amnistie comme telle suscite l'espoir et encourage la venue d'autres illégaux. Il est très difficile de bien faire comprendre qu'il s'agit de la dernière amnistie et qu'il n'y en aura pas d'autre. Pourtant, il semble que des personnes ou certains groupes d'illégaux, dont on est certain de la présence dans notre pays,

entretiennent l'espoir qu'il y aura encore une autre amnistie et que leur situation sera régularisée."[1]

L'Australie accueille environ un million de visiteurs par année.

C. Causes de l'immigration illégale au Canada

Le document de travail fait mention d'une des rares études sur les illégaux au Canada. Il analyse les caractéristiques des étrangers attendant d'être expulsés au bureau du district de Toronto et constate que la plupart ont de 30 à 35 ans, sont célibataires et exercent un emploi, sont arrivés par avion, ont été admis à titre de visiteurs et ont prolongé indûment leur séjour; ils sont venus des États-Unis, de la Jamaïque (28 %), de la Guyane (16 %) et du Portugal (8 %). Nous avons fait observer que ces chiffres étaient, au moins, conformes au fait que la plupart des illégaux sont de jeunes hommes et femmes célibataires qui sont admis d'abord à titre de visiteur, mais qui prolongent leur séjour sans autorisation pour tirer profit d'une situation économique meilleure que celle qui règne dans leur pays.

Un certain nombre de personnes nous ont écrit pour nous mettre en garde contre les conclusions qui pouvaient être tirées de cette étude de portée restreinte. Plusieurs correspondants de Colombie-Britannique ont souligné qu'il n'y avait aucun lien entre ces pays sources et leur province, où la plupart des immigrants viennent de l'Orient et de l'Inde. D'autres ont laissé entendre que la raison probable pour laquelle les illégaux de ces trois pays sources étaient arrêtés c'est qu'ils appartenaient à des

---

1. Comité intergouvernemental pour les migrations, Sixième séminaire sur l'adaptation et l'intégration des immigrants, Genève, du 11 au 15 avril 1983.

minorités visibles, ce qui les mettait encore plus en évidence et justifiait des investigations plus poussées. Le document de travail aurait dû faire ressortir la portée et le champ d'application limités de cette étude.

Certains ont demandé pourquoi les données concernant les États-Unis n'avaient pas été retenues. Selon l'étude, 116 Américains ont été expulsés, soit 14 % du total. Toutefois, ce chiffre n'a pas été retenu parce que le nombre de renvois aux États-Unis constitue une infime proportion par rapport à l'ensemble des visiteurs de ce pays. Ce qui forme cependant un nombre important de ceux qui ont subi l'application de la Loi. Pour 1981, voici la répartition procentuelle approximative des renvois, par rapport à l'ensemble des visiteurs: Guyane (5 %), Jamaïque (4 %), Portugal (0.8 %) et États-Unis (0.003 %). Au cours de l'année en question, un peu moins de 40 millions de visiteurs sont venus des États-Unis et tout juste un peu plus de 2 millions de tous les autres pays réunis.

Le document de travail mettait en question l'exactitude du point de vue du Conseil consultatif selon lequel les liens de parenté sont un puissant facteur d'attirance d'immigrants illégaux. Par suite de nombreuses représentations reçues de sources diverses bien informées, nous sommes d'avis que non seulement la situation économique, mais également les liens familiaux interviennent pour attirer les immigrants illégaux au Canada. Par exemple, on a fait remarquer que des parents sont mieux en mesure d'héberger des illégaux, de leur procurer un emploi sûr et de prendre d'autres dispositions qui rendra leur renvoi moins probable.

Il y a tout lieu également de se demander si c'est le lien de parenté ou la situation économique qui constitue le principal facteur d'attirance. Dans de nombreux cas, la raison fondamentale de la migration, c'est la recherche de meilleures conditions économiques. La présence au Canada de parents éloignés peut fort bien inciter un illégal à entrer au Canada plutôt que dans un autre pays. Cela permet également de donner une raison valable pour être admis à titre de visiteur et facilite l'accès à l'emploi. Cependant, ce genre de situation ne doit pas nécessairement être considéré comme une question de réunion des familles, si un lien de parenté étroit n'existe pas.

En d'autres termes, tout en reconnaissant que, surtout dans certaines cultures, de solides liens familiaux peuvent exister même entre des parents éloignés, ces derniers peuvent aussi être disposés à améliorer la situation économique de l'intéressé même s'il n'y a pas de fortes attaches familiales.

Le document de travail demande également s'il était possible que bien des immigrants éventuels puissent compromettre leurs chances d'obtenir un statut légal au Canada lorsqu'ils ne sont pas disposés à remplir les formalités prescrites, même si celles-ci prennent du temps. Encore une fois, un certain nombre de personnes ont confirmé le point de vue du Conseil. Par exemple, l'avocat de Toronto bien au fait des questions relatives à l'immigration a écrit:

"Nombre d'immigrants illégaux m'ont indiqué être venus au Canada sans autorisation parce qu'ils n'étaient pas disposés à attendre pour les longues périodes exigées avant de pouvoir rejoindre les membres de leur famille. Je crois par conséquent qu'il existe un lien entre l'immigration illégale et les retards apportés à l'examen des demandes de parrainage dans la catégorie de la famille...

"Je demande toujours au requérant pourquoi il est venu au Canada sans autorisation et souvent il me répond que les délais de traitement sont trop longs. Évidemment, plusieurs disent qu'ils sont venus au Canada dans le but d'y travailler sans autorisation." (Annexe C)

Une analyse des dossiers des personnes qui ont été acceptées aux termes du programme de rectification de statut de l'Australie a montré, chose étonnante, que 25 % des requérants auraient, en général, été acceptés en vertu des critères ordinaires de sélection!

Le mémoire du Barreau canadien fait l'analyse la plus complète des raisons à l'origine de l'immigration illégale au Canada. On peut les résumer ainsi:

a) les résidents illégaux se trouvant au Canada depuis longtemps n'ont pas profité de l'amnistie de 1973 parce qu'ils n'avaient pas confiance dans les agents d'immigration;

b) le retard à adopter des moyens de contrôle plus efficaces comme le numéro d'assurance sociale et des systèmes informatiques dans les principaux aéroports après la dernière amnistie;

c) le resserrement des critères de sélection des parents aidés et leur application stricte;

d) la définition limitée de "catégorie de la famille" aux termes du règlement en vigueur;

e) les retards dans le traitement des demandes à l'étranger et le refus considéré comme étant une injustice;

f) la situation politique instable dans le pays d'origine ainsi que des liens personnels au Canada;

g) la prospérité relative du Canada par rapport à celle des pays du Tiers-Monde;

h) les renseignements inexacts donnés par des parents bien intentionnés, des consultants sans scrupules, des avocats, des recruteurs pour les écoles et des agents de voyages à l'étranger;

i) les résidents temporaires à long terme, dont les étudiants et les employés de maison qui considèrent le Canada comme leur pays et ne sont pas disposés à le quitter.

Le problème des renseignements erronés, souvent fournis par des consultants sans scrupules, a été traité dans un document de travail rendu public par monsieur Axworthy en avril 1981 et intitulé "L'exploitation des requérants immigrants par des conseillers sans scrupules". Comme le laisse entendre ce document, il existe sur le plan juridique et pratique d'importantes contraintes au regard d'autres initiatives que le fédéral pourrait prendre dans ce domaine. Le fait que bien des renseignements erronés sont donnés à l'étranger constitue un problème. Néanmoins, un certain nombre de mesures ont été arrêtées. Un avertissement a été ajouté à la brochure qui est remise aux immigrants éventuels dans les bureaux à l'étranger. Un dépliant plus détaillé a également été préparé et diffusé dans sept langues pour prévenir les requérants contre les manoeuvres des

consultants sans scrupules. On a également essayé de surveiller les agissements de certains consultants, et des pourparlers ont eu lieu avec les représentants de la GRC afin d'accroître le nombre de poursuites, le cas échéant.

Le document laisse entendre qu'il serait peut-être possible de réduire les abus en donnant des renseignements exacts aux communautés ethniques vers lesquelles les immigrants éventuels se tournent habituellement pour obtenir de l'aide. La Law Society de l'Ontario a invité les avocats spécialisés dans le domaine de l'immigration à offrir des programmes instructifs aux communautés ethniques de leur municipalité. C'est d'ailleurs ce à quoi s'emploient actuellement un certains nombre d'avocats de même que des organismes tels que le Barreau canadien, le Law Union et divers centres communautaires. Le mémoire du Barreau canadien précise que le problème de l'information pertinente est beaucoup moins grave aujourd'hui qu'il ne l'était de 1970 à 1975.

D. Nature du problème

Nombre de Canadiens ont écrit pour donner leur point de vue quant à l'effet nuisible de l'immigration illégale sur l'économie. Ils s'inquiètent surtout du fait que les immigrants illégaux augmentent le chômage, constituent un fardeau au chapitre de l'aide sociale et ne paient pas d'impôt. Toutefois, en l'absence de preuves plus évidentes, il n'est pas du tout certain que cette situation ait les conséquences néfastes qu'on lui attribue. Par exemple, l'incidence de l'immigration illégale sur le chômage

pourrait bien être minime, car les immigrants exercent surtout des emplois subalternes que très peu de chômeurs canadiens seraient disposés à accepter. Même si certains de ces immigrants réussissent à ne pas payer d'impôt sur le revenu, ce dernier est le plus souvent prélevé à la source et remis par les employeurs. Il est donc peu probable que ces immigrants illégaux, du fait que leur revenu est peu élevé et qu'ils craignent d'être découverts, n'osent pas demander un remboursement d'impôt auquel ils auraient droit. De même, la crainte d'être découverts empêche probablement ces immigrants de se prévaloir des services sociaux.

Une des conséquences néfastes de ces situations pourrait être d'inviter les employeurs à maintenir les salaires à des niveaux peu élevés et de faire obstacle à l'amélioration des conditions de travail. Par contre, cette situation pourrait bien avoir pour effet d'assurer la survie d'entreprises et d'activités économiques qui seraient par ailleurs appelées à disparaître.

Dans un article publié aux États-Unis, on affirmait que l'immigration illégale a un effet de redistribution des coûts et bénéfices. Suivant cet article:

> ceux qui profitent de cette situation sont les employeurs, les consommateurs et les travailleurs des industries liées aux entreprises qui emploient des immigrants; les personnes qui souffrent de cet état de choses sont les citoyens américains qui perdent leur emploi ou qui voient leur salaire diminuer ou leurs conditions de travail se détériorer. Les victimes de cette situation sont probablement les personnes faisant partie de groupes qui sont déjà défavorisés sur le plan économique.

Ne disposant pas de meilleures sources de données, nous estimons qu'il est utile de se demander si l'immigration illégale est avantageuse ou non pour l'économie canadienne. Le problème doit être évalué à partir d'autres prémisses.

Ce qui ressort le plus de l'immigration illégale au Canada, c'est le fait que nous n'appliquons pas les critères de sélection que nous avons soigneusement élaborés et mis en application. De ce fait, les immigrants illégaux pourraient ne pas avoir les compétences requises pour être en mesure de s'établir avec succès au Canada. Même les immigrants de la catégorie de la famille, qui n'ont pas à satisfaire à ces critères, doivent subir un examen médical. Ils doivent également faire l'objet de vérifications sécuritaires pour s'assurer qu'ils n'ont pas d'antécédents criminels. Ces exigences constituent une véritable protection pour les citoyens canadiens. Elles permettent en effet de veiller à ce que l'immigrant ne devienne pas facilement un fardeau pour les services sociaux et de santé ni ne traîne avec lui des ennuis du point de vue de la santé ou de la criminalité qui pourraient mettre en danger la société canadienne.

Toutefois, l'aspect le plus néfaste de l'immigration illégale au Canada pourrait être son incidence sur l'intégrité de notre pays. Le droit et le devoir de contrôler l'immigration aux frontières constituent une caractéristique fondamentale et universellement reconnue d'un État souverain.

Il faudrait mettre en application des lois très rigoureuses et des mesures policières énergiques pour s'assurer qu'il n'y a aucun résident illégal au Canada. Comme l'écrivait un autre député:

> Il est totalement illusoire de penser qu'un pays comme le Canada n'attirera pas chaque année, un certain nombre d'immigrants illégaux même si l'on applique les critères d'admission les plus strictes. (Annexe D)

Toutefois, il faut considérer qu'au-delà d'une "limite acceptable" nos lois risqueront de perdre le crédit et le respect du grand public.

Nous ne pouvons pas en tant que nation ou individu faire abstraction de la misère, de la peur et de l'exploitation que peut susciter l'existence d'une population clandestine dont les membres n'auraient pas le sentiment de sécurité de ceux qui savent qu'ils peuvent demander l'aide de la police ou des services de santé s'ils ont un problème.

Cet aspect du problème a été souligné dans une lettre provenant du recteur d'une Église de Toronto, laquelle a organisé des réunions au cours desquelles ont été discutés notre document de travail et le rapport antérieur du Conseil consultatif. Apparemment, un certain nombre d'immigrants illégaux ont assisté à la première réunion, mais ils ont hésité à poursuivre la discussion à ce sujet lors des réunions subséquentes. Voici un passage de la lettre en question:

> "... les enfants des immigrants illégaux, peu importe la façon dont ils sont arrivés au Canada ou même s'ils sont nés ici, éprouvent des difficultés au moment de s'inscrire à l'école; ils ont peur que leurs parents soient découverts et renvoyés...; les

> immigrants illégaux ont peur d'être dénoncés par les autres immigrants qui connaissent leur secret; certains d'entre eux ont été l'objet d'abus de la part de leurs employeurs, même dans les cas où les deux parties savaient que ces pratiques sont illégales; dans d'autres cas, des avocats sans scrupule ont profité de la naïveté de ces immigrants en leur demandant des montants très élevés et en leur promettant de faire régulariser rapidement leur situation tout en sachant qu'il n'y avait rien à faire...; ces immigrants ne se sentent plus libres d'étudier, de se déplacer, de changer d'emploi ou même de se rendre à des réceptions..."

L'auteur de cette lettre reconnaît que ces personnes auraient pu éviter ces problèmes si elles ne se trouvaient pas illégalement au Canada et que certains immigrants illégaux de même origine qu'eux estiment qu'ils devraient être renvoyés dans leur pays. L'auteur de la lettre ajoutait ce qui suit:

> "Bien souvent, des personnes viennent au Canada parce que des parents qui leur font des promesses sans bien connaître les lois canadiennes les incitent à le faire. Ces personnes arrivent dans notre pays en toute naïveté et entrent dans la clandestinité... Elles en arrivent à perdre l'estime de soi et certainement à éprouver de la crainte, sans parler des expériences déshumanisantes et débilitantes."

Qui plus est, on peut considérer que l'illégalité engendre encore plus d'illégalité (établissement de fausses identités et de faux documents, vols de documents, etc.).

E. Résumé

Il ressort que le problème de l'immigration illégale en est un d'envergure nationale et qu'aucun pays n'est en mesure de contrôler entièrement les mouvements d'immigration. La croissance économique ayant

ralenti un peu partout dans le monde, les pays qui accueillaient habituellement beaucoup d'immigrants en acceptent moins maintenant. Cette même situation économique a eu pour effet d'accroître le désir d'émigrer de bien des personnes. Dans une certaine mesure, le Canada est protégé naturellement contre les intrusions massives. Toutefois, il est probable qu'au cours des années à venir nous continuerons de faire l'objet de pressions à cet égard.

Les causes de l'immigration illégale sont nombreuses et variées. La recherche de meilleures conditions économiques constitue un facteur prédominant, mais on peut considérer que le désir de rétablir les liens familiaux joue un rôle au moins aussi important. Dans bien des cas, ces deux facteurs se conjugent.

Bien des observateurs estiment que la définition actuelle de la catégorie de la famille est trop restreinte. Ils sont d'avis que les membres des familles à multiples ramifications ne peuvent s'empêcher d'essayer de rejondre ceux de leur famille qui se trouvent au Canada, quitte à le faire illégalement. On considère que les difficultés et les retards dans le traitement des demandes à l'étranger constituent un facteur qui favorise l'immigration illégale.

La question de la définition de la catégorie de la famille est liée au grand problème d'ordre administratif que posent les critères de sélection des immigrants. Toutefois, nous considérons que notre mandat et le délai

qui nous est imparti ne nous permettent pas de nous pencher sur cette question fondamentale. Le document de travail n'en fait pas mention, et très peu de personnes s'y sont attardées. Nous n'avons pas non plus abordé la question des difficultés et des retards dans le traitement des demandes à l'étranger. C'est un groupe de travail qui s'en est chargé. Il en est résulté un certain nombre de modifications. Quoiqu'il en soit, on nous a fait part d'importantes observations et recommandations. Nous en parlerons plus abondamment au chapitre VIII. Nous tenons également à la disposition du public pour d'additionnels commentaires et discussions quelques-uns des mémoires qui nous ont été présentés.

En substance, ce rapport traite des questions suivantes:

- Quel est actuellement le nombre réel d'immigrants illégaux au Canada?
- Devrait-on leur accorder une amnistie générale ou une certaine forme d'amnistie conditionnelle?
- L'exercice du pouvoir discrétionnaire d'accorder le droit d'établissement aux immigrants illégaux qui se trouvent au Canada depuis longtemps est-il efficace? Quelles modifications conviendrait-il d'y apporter?
- Quelles mesures faudrait-il prendre pour améliorer le contrôle de l'entrée au Canada et à la frontière?
- Quelles mesures faudrait-il prendre pour s'assurer que les lois qui visent les personnes qui réussissent à entrer illégalement au Canada

sont appliquées avec plus de rigueur, sans pour autant être trop rigoureuses?

- Quelle réponse le Canada devrait-il donner aux réfugiés et aux autres personnes qui sont menacées de persécution dans le monde?

Toutes ces questions sont abordées successivement dans les chapitres qui suivent.

CHAPITRE DEUX

TAILLE DU PROBLÈME

A. Genèse

Le rapport du Conseil consultatif contenait le commentaire suivant pour ce qui est du nombre d'immigrants illégaux au Canada:

> "Du point de vue quantitatif, il est difficile de fournir des données précises. Le Conseil a tâté de nombreuses manières d'évaluer l'importance numérique des immigrants illégaux, mais une fois soumises à un strict examen, toutes se sont révélées fort peu fiables vu l'absence de données précises. Selon les évaluations fournies au Conseil pendant sa tournée au pays, le chiffre de 200 000 déjà cité par le passé ne serait pas exagéré, et serait peut-être même en deça de la réalité."

On en est arrivé à ce chiffre à partir des estimations données par des particuliers et des groupes oeuvrant dans le domaine de l'immigration et que le Conseil a consultés.

La Commission de l'emploi et de l'immigration n'a pu fournir d'estimations au moment de la parution du rapport de sorte que ce chiffre n'est juste que dans la mesure où ceux qui l'avancent ont une perception juste des choses. Le Conseil signalait que la difficulté de fournir une estimation exacte était en elle-même un signe du manque de contrôle de la Commission.

Le chiffre de 200 000 immigrants illégaux est le même que celui qu'adoptait le ministre de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration en 1973 comme étant le nombre maximum de personnes dont on pouvait s'attendre

qu'elles signaleraient leur présence aux autorités en vertu du programme d'amnisite générale appelé Projet 97. Les résultats en étaient bien éloignés cependant puisque seules quelque 15 000 à 18 000 personnes s'en sont prévalues. Compte tenu du grand battage publicitaire qui a entouré cette amnistie, du resserrement ultérieur des contrôles et de la difficulté d'éviter la détection vu la situation économique actuelle, le chiffre de 200 000 semble excessif de nos jours.

Les réactions que nous avons recueillies auprès des personnes qui ont pris connaissance de notre document de fond ne nous ont pas non plus beaucoup aidés à préciser cette estimation. Il n'en demeure pas moins que nombre de nos correspondants étaient d'avis que beaucoup d'illégaux ne s'étaient pas prévalus de l'offre faite en 1973. On était aussi d'avis que la période de 90 jours ne suffisait pas à nouer les liens de confiance nécessaires entre les éventuels requérants et les représentants du gouvernement. Ce point de vue n'est cependant pas appuyé par les données recueillies au cours des opérations d'exécution de la Loi qui montrent que les persones qui auraient été admissibles à l'amnistie de 1973 ne sont arrêtées que rarement de nos jours. Quoiqu'il en soit, on s'entendait en général pour dire que l'estimation du Conseil, qui fixait à 200 000 le nombre d'immigrants illégaux au Canada aujourd'hui, est trop élevée.

B. Études récentes

C'est peu de dire qu'il est difficile de fournir une estimation précise du nombre d'immigrants illégaux, c'est tout bonnement impossible puisqu'il s'agit en fait de faire le décompte d'inconnus. Ces personnes étant

signalées aux autorités, elles tombent sous le coup des formalités qui les touchent et ne font plus partie du groupe problème.

Les techniques statistiques modernes devraient cependant nous permettre de faire des études déductives qui nous donneraient une meilleure base à partir de laquelle faire le tour de la question des immigrants illégaux au Canada. Depuis que monsieur Axworthy s'est penché sur la question, certaines initiatives en ce sens ont été prises.

Statistique Canada a entrepris une étude visant l'estimation du nombre de résidents illégaux entrés au Canada pendant la dernière décennie. Au moyen des données, par pays d'origine, des recensements de 1971 et de 1981, l'organisme essaiera d'estimer la taille du mouvement d'immigration illégale au Canada pendant cette période en tenant compte des décès et de l'émigration ainsi que des statistiques annuelles de l'immigration officielle. Les résultats ne seront disponibles que vers la fin de 1984.

Le ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles du Québec a dernièrement fait une étude intitulée "Les immigrants illégaux au Québec". Les estimations fournies dans ce document font état pour le Québec de quelques 5 000 à 10 000 cas possibles.

La Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada a maintenant terminé une étude des dossiers de l'exécution de la Loi aux Centres d'immigration de Vancouver, de Toronto et de Montréal. Au moyen de deux méthodes statistiques, les données disponibles ont permis d'en arriver à une estimation de 46 604 immigrants illégaux au 1er janiver 1983 et de

54 931 au 1er octobre 1982. Ces chiffres sont des maximums établis en fonction d'une définition très large du statut d'immigrant illégal. On voit toute de suite combien ces estimations sont généreuses si l'on compare le résultat pour le Québec, soit 14 671, chiffre beaucoup plus élevé, aux résultats de l'étude menée par le Ministère québécois.

Il faut dire que ces études, pas très poussées, sont fondées sur certaines hypothèses quand même clairement définies. Il se peut aussi qu'on y trouve quelques lacunes dans les données et la méthodologie qui soient imputables au manque de temps. Nous croyons cependant que ce sont les meilleures estimations dont nous disposons à l'heure actuelle. C'est pourquoi nous estimons, à la lumière des événements qui ont entouré l'amnistie générale offerte en 1973, des réactions générales aux estimations du Conseil et des plus récentes études, que le maximum d'immigrants illégaux au Canada à l'heure actuelle est d'environ 50 000.

Il ne s'agit d'aucune manière du mot de la fin. Plutôt, ce chiffre devrait servir de point de départ à des activités plus perfectionnées et continues de surveillance et de prévision du nombre d'immigrants illégaux au Canada.

Sous ce rapport, nous croyons qu'il est extrêmement important que la Commission rende publics le plus tôt possible les détails de ces études. Il se peut que des renseignements délicats y soient consignés et qu'elles fassent l'objet de critiques pour leurs lacunes réelles ou supposées, mais le résultat n'en peut être qu'avantageux. D'où qu'ils viennent, du milieu de l'immigration comme tel ou des universités, les commentateurs compétents

et intéressés apporteront certes une contribution de valeur, par leurs observations et leurs suggestions, au processus continu d'amélioration des techniques qui nous permettront d'en arriver à une estimation précise. De plus, le public en général devrait être pleinement informé de façon à éviter des craintes inutiles.

Recommandation: Le chiffre de 50 000 devrait être accepté comme "chiffre de travail" concernant ce que l'on estime être le nombre maximum d'immigrants illégaux se trouvant au Canada à l'heure actuelle.

Recommandation: La Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada devrait rendre publiques ses études actuelles sur le nombre possible d'immigrants illégaux au Canada. On devrait encourager les milieux universitaires et les citoyens qui s'intéressent particulièrement à l'immigration, à stimuler la tenue d'études indépendantes.

Recommandation: Une révision du "chiffre de travail" de la Commission devrait paraître au moins tous les trois ans dans le Rapport annuel au Parlement sur les niveaux d'immigration, ceci avec une description des mesures qui sont prises face à ce problème.

Les études et les données à l'appui devraient être mises gratuitement à la disposition du public et la participation des universitaires et des autres experts en matière d'immigration à la fixation du nombre estimatif devrait être favorisée.

Concernant la révision du "chiffre de travail" de la Commission, le délai maximum de trois ans permettra de concevoir et d'améliorer une méthodologie, en plus d'accumuler des données importantes et, il va sans dire, de s'assurer que le programme fonctionne bel et bien.

Les études de la Commission donnent aussi un meilleur éclairage du profil de l'immigrant illégal au Canada. Comme le laissaient entendre nombre de nos correspondants, l'étude des personnes passibles d'expulsion à Toronto qui était mentionnée dans le document de fond avait une connotation strictement locale.

Les études de la Commission montrent par exemple que les personnes les plus fréquemment arrêtées à Toronto sont originaires des Antilles, c'est-à-dire de la Jamaïque, de Trinidad et de la Guyane. Cependant, à Vancouver, ce sont des Américains et des Indiens qui sont le plus souvent arrêtés. À l'échelle nationale, d'après les études menées à Vancouver, Toronto et Montréal, ce sont le plus souvent des personnes originaires des pays suivants qui sont arrêtées: Jamaïque (25.9 %), États-Unis (16 %), Inde (11.2 %), Guyane (7.1 %) et Portugal (5.3 %).

D'autres caractéristiques des immigrants illégaux ressortent aussi:

- 41 % de l'échantillonnage était composé de femmes et 59 % d'hommes, soit un nombre plus élevé de femmes que celui auquel s'attendait l'opinion publique;
- la plupart sont célibataires (75 %) et âgés de 18 à 34 ans (84 %);
- seuls 8 % ont des personnes qui les accompagnent et seulement 1 % d'entre eux ont des enfants qui vont à l'école;

- 47.5 % d'entre eux ont des parents au Canada (ce qui confirme le point de vue de nombre de nos correspondants, dont nous avons fait état plus haut);
- 55 % d'entre eux travaillent sans autorisation ou reconnaissent qu'ils l'ont déjà fait;
- 35 % des personnes de l'échantillonnage avaient obtenu ue carte d'assurance sociale ou avaient donné un numéro d'assurance sociale (NAS) fictif afin d'obtenir un emploi. Du nombre, 17.3 % avaient demandé et obtenu une carte d'assurance sociale par les voies légales; 11.8 % avaient emprunté une carte et 2.7 % en avaient volé une; 1.3 % détenaient une fausse carte d'assurance sociale. (Signalons que si, dans 63.3 % des cas, il n'est pas fait mention de l'utilisation d'une carte d'assurance sociale, c'est qu'il se peut que les renseignements pertinents manquent tout simplement dans les dossiers examinés.);
- dans aucun des cas étudiés, on n'a relevé d'indication que la personne en cause avait jamais reçu quelque forme d'aide sociale que ce soit. Cependant, 17 % des personnes de l'échantillon étaient dûment enregistrées auprès des régimes d'assurance médicale des provinces. Une autre tranche de 10 % détenait une carte d'assurance santé obtenue par fraude.

On ne saurait faire preuve de trop de prudence en tirant les conclusions des proportions qui précèdent. Rappelons qu'il est important de recueillir de meilleurs renseignements de façon continue non seulement sur la taille du groupe d'immigrants illégaux mais aussi sur ses caractéristiques. Ce n'est qu'à partir d'une base de données suffisante que l'on pourra se doter des outils voulus. Le fait que la Commission rende publiques ses études sur le

sujet devrait susciter plus d'intérêt et des discussions plus poussées. Les analyses critiques et les études indépendantes devraient être favorisées.

C. Conclusion

En fixant à 50 000 au maximum le nombre d'immigrants illégaux au Canada, nous avançons une estimation moins élevée que celle fournie jusqu'à maintenant. Or, nous ne croyons pas que le problème des immigrants illégaux au Canada ait les proportions d'une crise.

Nous sommes cependant d'avis, à l'instar du Conseil consultatif et de la plupart de nos correspondants, que c'est un problème important auquel il faut apporter des réponses immédiates et coordonnées ainsi qu'une attention plus grande et plus soutenue.

L'immigration a toujours été un élément important de l'histoire du Canada et de la politique de ses gouvernements. On pourrait dire que dans l'ensemble, notre politique en matière d'immigration a été généreuse et qu'elle a bien servi les fins pour lesquelles elle était conçue.

Tout pays qui, comme le nôtre, s'en est remis à ce point à l'immigration doit s'attendre à être aux prises avec des illégaux. En période de difficultés économiques, les citoyens peuvent manifester du ressentiment et adopter des attitudes négatives.

Il semble toutefois que le Canada ait jusqu'à maintenant été épargné et qu'il n'ait pas connu l'ampleur ni la gravité du problème de l'immigration illégale que ressentent d'autres pays d'accueil. Nous avons quelques alliés

naturels. Les trois océans qui nous entourent limitent notre accès à bon nombre qui pourraient être tentés de passer la frontière. Si la longue frontière que nous partageons avec les États-Unis peut être cause de difficiles problèmes de contrôle, les mouvements d'immigration illégale ont eu tendance à être plus élevés vers le sud pour des raisons de climat et pour d'autres encore.

Il n'y a cependant pas lieu de se satisfaire de la situation telle qu'elle est. Les pressions des migrations illégales pourraient bien s'accroître à l'échelle mondiale et il n'y a pas de raison de penser que nous serions épargnés. Nous sommes d'avis que l'immigration illégale au Canada n'a pas l'ampleur d'une crise à l'heure actuelle mais que c'est un problème important auquel il faut toute de suite s'attaquer. C'est maintenant qu'il faut prendre des mesures préventives et correctives.

CHAPITRE TROIS

AMNISTIE GÉNÉRALE

A. Programme d'établissement conditionnel

Le Conseil consultatif a rejeté l'idée d'une "amnistie générale sans condition" pour le Canada. Toutefois, compte tenu des estimations qu'il a reçues et selon lesquelles la population des immigrants illégaux atteindrait quelque 200 000 personnes, le Conseil a recommandé un "programme d'établissement conditionnel".

> "...afin que les personnes qui se trouvaient illégalement au Canada au 1er juillet 1982 ou avant cette date...puissent se voir accorder le statut de résident temporaire pour une période probatoire de six ans avant de pouvoir obtenir celui d'immigrant reçu. Ces personnes devront se présenter volontairement et satisfaire à certains critères de base."

Le Conseil estime que le statut des immigrants illégaux résidant au Canada devait être régularisé, mais il cherche également à transmettre un message non équivoque, au moyen de conditions qui

> "...(doivent être assez strictes) pour qu'il soit bien établi aux yeux de tous et chacun que ceux qui en bénéficient ont enfreint la Loi, et doivent pour cette raison encourir une certaine peine avant de se voir accorder le statut de résident permanent au Canada."

Essentiellement, la proposition du Conseil se distingue de l'amnistie générale par la période de probation de six ans.

Le document de travail a fait ressortir un certain nombre de difficultés auxquelles pourrait donner lieu cette proposition, notamment:

i) Certains pourraient trouver vindicative l'idée de punir tous les requérants, indépendamment des cas particuliers qui font intervenir des motifs humanitaires et de commisération. Cette période de probation dépasse même le délai prescrit dans la loi (5 ans au minimum) pour déterminer si une personne condamnée pour un acte criminel est réhabilitée.

ii) Les répercussions au chapitre des ressources et les problèmes administratifs risquent d'être considérables si l'on doit exercer un suivi à l'égard de nombreux cas et déterminer si les conditions sont respectées et ce, sur une période de six ans.

iii) Toutes les infractions entraîneraient-ils un renvoi? Les parents de requérants en période de probation seraient-ils autorisés à immigrer au Canada? Il serait difficile d'envisager le renvoi d'une personne en probation qui a été autorisée à résider au Canada pendant six ans et qui, depuis, peut avoir eu des enfants, dont certains peuvent avoir complété six années scolaires.

iv) En outre, une période de probation aussi longue ne favoriserait-elle pas l'immigration illégale?

Même avant la publication du document de travail, de nombreux observateurs, y compris un ancien ministre de l'Immigration considéraient simplement cette proposition comme une proposition d'amnistie générale.

Bon nombre des personnes avec lesquelles nous avons discuté partagent ces inquiétudes, et les rares qui appuient la proposition ont recommandé une période de probation beaucoup plus courte, ainsi que le report de la date limite d'admissibilité. En général, les représentations qui nous ont été faites sont soit en faveur de l'amnistie générale, soit contre cette idée.

Le Conseil n'aurait peut-être pas jugé nécessaire de présenter sa proposition relative à un programme d'établissement conditionnel s'il avait disposé, au moment de la rédaction du rapport, des études plus récentes au sujet du nombre d'immigrants illégaux au Canada. Cette proposition peut sembler innovatrice, en ce sens qu'elle permettrait d'alléger la situation des immigrants illégaux sans trop les condamner, mais nous sommes d'avis

qu'elle ne répond pas adéquatement au problème actuel en toutes circonstances.

B. Projet 97

Toute discussion au sujet d'une éventuelle amnistie générale au Canada devra être menée en tenant compte du contexte de l'amnistie générale de 1973. Le Projet 97 a remporté, de l'avis général, un succès retentissant attribuable, en bonne partie, à l'appui général du public et à la collaboration plus étroite que jamais de tous les partis politiques. Ce succès était attribuable à divers facteurs dont il fallait alors tenir compte, notamment:

a) On n'avait tout simplement aucun contrôle sur l'entrée des immigrants. La décision prise en 1967 de permettre aux visiteurs de demander, au Canada, le droit d'établissement et, en cas de refus, d'avoir recours au système d'appel, a entraîné l'effondrement du système. La Commission d'appel de l'immigration n'arrivait plus à écouler l'arriéré des demandes, et vu les nombreuses années de retard, les appelants pouvaient invoquer des motifs humanitaires ou de commisération, car ils avaient maintenant un emploi, une résidence, des enfants et d'autres attaches. Les visiteurs arrivaient par milliers pour tenter de profiter de la situation. En d'autres mots, il y avait crise.

b) Pour régler cette situation, il fallait remanier la Loi tout en permettant aux personnes qui étaient déjà au Canada d'invoquer l'ancienne Loi. Pour citer le ministre de l'Immigration d'alors, la Loi devait être modifiée, mais il convenait que cela soit fait avec équité.

c) On a également mis l'accent sur le fait qu'il n'y aurait qu'une amnistie et que cela devait être bien compris. L'occasion ne se répéterait pas. Pour citer une fois de plus le Ministre:

> "Il s'agit d'une invitation générale aux personnes qui vivent au Canada depuis le 30 novembre 1972 à venir à nous et à demander la rectification de leur statut. L'occasion est unique...En d'autres mots, Monsieur le Président, les personnes qui désirent voir leur statut rectifié ont le choix: ou elles viennent à nous, ou elles restent cachées au Canada pour le reste de leurs jours en courant constamment le risque d'être repérées ou expulsées."

La situation actuelle est passablement différente de celle qui avait conduit à la décision d'accorder une amnistie en 1973.

On ne prévoit pas réviser en profondeur la Loi et le Règlement sur l'immigration comme ce fut le cas en 1973. La situation n'est pas, non plus, aussi critique qu'à cette époque. Bien qu'il y ait encore des difficultés et des retards dans le traitement des demandes, le système ne risque pas de s'effondrer de façon imminente comme en 1973. En outre, d'après les dernières estimations, il semblerait que le nombre d'immigrants illégaux ne représente actuellement qu'une fraction de celui qui était à l'origine de l'amnistie générale de 1973. Fait encore plus révélateur, le public n'a pas encore demandé, cette fois, un programme d'amnistie générale.

C. Réponse du public

Le Conseil consultatif a indiqué qu'il:

> "...hésite à recommander une amnistie globale et inconditionnelle comme on l'a déjà fait par le passé. Le Conseil estime en effet que cette solution ne contribuerait qu'à perpétuer le problème et à encourager les étrangers à entrer au pays illégalement confiants d'y bénéficier sous peu d'une nouvelle amnistie".

Exception faite d'un certain nombre de lettres types provenant d'une collectivité en particulier, très peu de démarches ont été faites en faveur d'une amnistie générale. Le mémoire du Barreau canadien renfermait une proposition de la Law Union of Ontario concernant un programme de régularisation. Toutefois, le Barreau ne souscrivait pas à cette proposition ni n'approuvait toute autre forme d'amnistie générale. D'après les résultats des consultations que nous avons menées auprès du public, nous estimons que ce dernier est actuellement très peu favorable à l'idée que le Canada accorde une amnistie générale.

On trouvera ci-dessous des extraits de quelques-unes des nombreuses lettres que nous avons reçues. Elles révèlent que nombre de Canadiens sont fortement opposés à toute mesure de ce genre:

> "Pourquoi les immigrants illégaux devraient-ils se voir accorder la citoyenneté canadienne? Que fait-on alors des immigrants qui respectent les règles du jeu? Est-ce équitable envers ces derniers de permettre soudain à un groupe de tricheurs de passer les premiers? Qu'advient-il du système de sélection qui doit déterminer les immigrants désirables et les indésirables? Ce système ne perdrait-il pas sa raison d'être si une amnistie complète était accordée aux immigrants illégaux?" (Annexe E)

> "J'ai en Écosse une soeur et des frères qui récemment se sont vus refuser par l'Immigration canadienne le droit de subir l'examen de sélection préliminaire ce, quoiqu'ils ont une scolarité de niveau "O". Vu l'injustice absolue d'une telle amnistie, je n'ai d'autre recours que d'inciter les membres de ma famille à abandonner la voie de la légalité; en effet, ceux qui émigrent illégalement s'en tirent de toute évidence beaucoup mieux." (Annexe F)

> "Lorsque j'ai quitté l'Inde il y a 14 ans pour émigrer au Canada, j'ai dû attendre près de trois ans avant que ma situation soit régularisée... Je constate qu'il y a déjà ici des immigrants illégaux, mais qu'on accepte de régulariser leur situation ou de leur accorder l'amnistie ou ce que vous voudrez. Cela ne fait qu'encourager les autres à faire de même. Quant aux honnêtes gens, ils sont laissés pour compte."

> "Je suis outré de constater que le Canada envisage encore une fois de passer outre à ses propres règles concernant la façon de demander le statut de résident permanent au Canada. Le fait d'accorder l'amnistie à ceux qui ont emprunté la voie de l'illégalité équivaudrait à une gifle pour les centaines de milliers de personnes qui, partout dans le monde, ont présenté une demande en bonne et due forme en vue d'immigrer au Canada et plus particulièrement pour celles d'entre elles dont la demande a été refusée pour une raison ou pour une autre."
>
> "À mon avis, une amnistie serait en outre particulièrement discriminatoire. En effet, les personnes honnêtes, respectueuses de la loi et qualifiées se verront refuser l'entrée au Canada du fait de la situation actuelle sur le marché de travail, tandis que la racaille non qualifiée viendra chaparder les emplois des Canadiens."

Ce point de vue est également partagé par un parlementaire, lequel a écrit ce qui suit:

> "L'amnistie que l'on propose d'accorder aux immigrants illégaux suscite chez moi de graves appréhensions. À mon avis, une telle mesure serait accueillie avec consternation par les milliers de personnes de ma circonscription qui, au moins, ont patiemment attendu leur tour de venir au Canada. Je crains qu'une amnistie ait pour effet d'encourager de trop nombreux autres ressortissants étrangers à "tenter leur chance", ce qui aurait pour effet de tourner en dérision les critères de sélection." (Annexe G)

Les agents d'immigration des bureaux à l'étranger ont signalé que le nouvelle d'une amnistie possible a défrayé les manchettes dans de nombreux pays. À Hong Kong, en Inde et aux Philippines, la presse a annoncé qu'une amnistie avait effectivement été accordée. L'un des effets de ces rumeurs a été une augmentation du nombre de visiteurs qui sont entrés au Canada en provenance de pays où les bureaux de l'immigration reçoivent habituellement peu de demandes de visa de visiteur en cette période de l'année.

Les effets s'en sont également fait sentir au Canada:

"Il semble que le débat qui se poursuit dans le public au sujet de la question d'une amnistie a été à l'origine d'une augmentation temporaire du nombre d'immigrants illégaux. Le groupe de l'immigration (Immigration Collective) du Law Union of Ontario estime que la Commission de l'immigration devrait prendre immédiatement des mesures pour régler cette question. Tout retard suscite de vains espoirs et entraîne une augmentation du nombre de personnes qui tentent de demeurer au Canada sans statut."
(Annexe A, p. 24)

D. Rejet de l'amnistie générale

Le 2 juin 1983, monsieur Axworthy a déclaré publiquement à la Chambre des communes qu'il rejetait l'idée d'une amnistie générale comme solution au problème des immigrants illégaux au Canada. Par la même occasion, il a annoncé que notre rapport serait déposé devant le Comité permanent du travail, de la main-d'oeuvre et de l'immigration à la fin de juin, ce rapport devant fournir plus de détails à ce sujet. Les critiques de l'Opposition en matière d'immigration, monsieur John McDermid, député (progressiste-conservateur) et monsieur Dan Heap, député (néo-démocrate) se sont publiquement prononcés en faveur de cette décision.

Les raisons justifiant le rejet d'un programme d'amnistie générale pourraient se résumer comme suit:

a) Cela équivaudrait à la violation du système de sélection des immigrants. L'importance des cas ne dépendrait pas des liens familiaux aux Canada ni des possibilités que les personnes en question ont de s'établir avec succès au Canada, ou encore de leur adhésion à certains programmes humanitaires spéciaux, mais simplement, plutôt, du fait qu'elles sont dans notre pays illégalement. Les critères relatifs à l'immigration qui ont été prescrits par nos lois perdraient leur sens. De plus, il y aurait un effet de tache d'huile. Dès que les immigrants illégaux

obtiennent l'admission, ils ont alors le droit de parrainer des parents qui à leur tour pourront être admis. En fait, certains estiment que l'amnistie de 1973 est en grande partie la cause du grand nombre de demandes présentées à l'étranger qui attendent actuellement d'être examinées, étant donné que ceux qui ont été admis par suite du Projet 97 ont bientôt entrepris les démarches nécessaires pour faire venir leurs parents.

b) Cela constituerait un traitement discriminatoire envers ceux qui présentent leur demande selon les règles prescrites. Les lettres dont nous avons fait mention plus haut, et bien d'autres, ont bien démontré l'injustice ressentie par bon nombre de ceux qui attendent patiemment leur tour ou qui acceptent une décision négative alors que d'autres, qui demeurent au Canada à l'encontre de la Loi, sont récompensés.

c) Cela donnerait l'espoir d'amnisties ultérieures et servirait d'appât pour encore plus d'immigrants illégaux. Cette relation de cause à effet semble être maintenant généralement reconnue et a été acceptée à une récente conférence internationale à laquelle participaient des nations ainsi que des organismes intergouvernementaux et non gouvernementaux.[1] Ce phénomène d'attirance semble s'exercer même si la possibilité d'une amnistie est accompagnée de l'annonce de resserrement des contrôles.

d) Indépendamment de cela, la violation de notre système de sélection, l'intégrité et la crédibilité de notre système d'immigration

---

1. Comité intergouvernemental pour les migrations, Conclusion numéro six, Sixième séminaire sur l'adaptation et l'intégration des immigrants, du 11 au 15 avril 1983, Genève.

souffriraient davantage si nous nous écartions de la déclaration de principe formulée par le gouvernement il y a moins de 10 ans, selon laquelle il rejetait toute amnistie future. Comme le souligne le document de travail, si le Canada accordait une autre amnistie générale et déclarait, de nouveau, que ce serait la dernière, le croirait-on?

e) Dans d'autres pays où une amnistie a été annoncée, d'autres conséquences fâcheuses ont été observées:

i) À la suite de certaines amnisties, les immigrants illégaux à long terme ne se sont pas fait connaître en nombre important; beaucoup de ceux qui ont régularisé leur statut étaient arrivés dans les 12 à 18 mois précédents.

ii) Beaucoup d'immigrants illégaux ont essayé de bénéficier de l'amnistie en reculant la date de leur arrivée. Il est difficile et laborieux d'établir avec certitude la date d'arrivée, spécialement quand les "preuves" produites sont de nature douteuse.

La déclaration du Ministre rejetant l'idée d'une amnistie générale était à propos et pertinente, mais c'est un message qui a besoin d'être répété à intervalles réguliers. Lorsque la dernière amnistie générale a été déclarée, la prise de position du gouvernement était qu'à l'avenir aucune autre amnistie ne serait accordée. Cette position demeure et le Canada ne doit pas hésiter ni donner l'impression d'hésiter sur cette question.

Recommandation: Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration et les autres représentants du Canada doivent souligner que la politique du gouvernement est de ne pas adopter, à l'avenir, de programmes d'amnistie générale. Ce message devrait aussi être inclus dans les textes, diffusés à l'étranger, qui décrivent nos programmes d'immigration.

CHAPITRE QUATRE

EXERCICE DU POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE "SELON CHAQUE CAS"

A. L'exercice du pouvoir discrétionnaire aux termes de la Loi sur l'immigration

À l'heure actuelle, la Loi et le Règlement sur l'immigration doivent être appliqués au pied de la lettre, mais ils confèrent au Ministre un vaste pouvoir discrétionnaire qu'il peut exercer dans des circonstances exceptionnelles. La principale disposition accordant au Ministre un pouvoir discrétionnaire se trouve au paragraphe 37(1) qui, sauf dans certains cas, prévoit que:

> "Le Ministre peut délivrer un permis écrit autorisant une personne à entrer au Canada ou à y demeurer."

Cette disposition donne au Ministre le pouvoir légal de prendre une décision qui prime l'application ordinaire de la Loi et du Règlement ce qui, autrement, aurait pour effet d'exclure une personne du Canada.

Un pouvoir discrétionnaire étendu peut être considéré comme un moyen utile d'atténuer la rigueur des règles écrites qui ne peuvent jamais prévoir toutes les situations. Par ailleurs, il peut être considéré comme l'opposé même du principe de la règle de droit, immuable, pouvant éventuellement conduire à n'importe quelle décision arbitraire. Un régime qui ne reconnaît expressément aucun droit, mais qui n'accorde que des privilèges grâce à la générosité de ceux qui détiennent le pouvoir n'est pas conforme aux

principes de la règle précitée. Cependant, un régime dont les règles juridiques sont si détaillées et rigides qu'elles conduisent à de fréquentes anomalies et inéquités aurait tôt fait de perdre respect de ses citoyens, ce qui est le fondement même de l'existence de la règle de droit immuable.

Il est alors manifeste qu'il faut établir un équilibre. La Loi sur l'immigration reconnaît que le Ministre peut devoir intervenir pour atténuer l'application rigoureuse de la Loi et du Règlement dans certains cas. En outre, le Parlement voulait que de telles décisions soient l'exception plutôt que la règle, mais la Loi semble également reconnaître qu'elles peuvent être assez fréquentes. L'article 123, sauf dans certains cas, dispose que:

> "Le Ministre (...) peut, lorsqu'il le juge nécessaire, déléguer à des employés de la Fonction publique du Canada les pouvoirs et fonctions que lui confèrent la présente Loi..."

En fait, le paragraphe 37(1) autorise dans une très large mesure la délégation de pouvoirs. Par conséquent, l'examen du pouvoir discrétionnaire du Ministre doit tenir compte de deux aspects distincts. Dans le premier cas, il s'agit de la délivrance de permis par des fonctionnaires conformément aux pouvoirs délégués par le Ministre. Ce sont eux qui délivrent la plupart des permis. Dans le deuxième cas, il s'agit d'un nombre relativement faible de situations où le Ministre donne suite à une requête nécessitant son intervention personnelle dans un cas particulier.

À la fin des années 1960, on a essayé de restreindre considérablement le rôle du Ministre à l'égard des cas particuliers en accordant à la Commission d'appel de l'immigration (CAI) de nombreux pouvoirs discrétionnaires. En

1973, le député de Greenwood, monsieur Andrew Brewin, avait critiqué à la Chambre cette façon de procéder. Il ne préconisait pas de retirer à la CAI ses pouvoirs pour ce qui concerne les cas comportant des motifs de commisération, mais il faisait observer:

> "... (mais) je pense que le système fonctionnait mieux lorsque le ministre avait un pouvoir commun d'accorder les permis, habituellement sur l'avis des ministres responsables et parfois sur des instances qui lui étaient faites directement. Ce système était plus expéditif et certains des cas essentiellement politiques devaient relever du ministre. (...) je trouve qu'il vaudrait mieux qu'il appartienne à un ministre responsable devant le Parlement plutôt qu'à un tribunal. Ce que je dis, ce n'est pas par manque de respect envers les tribunaux mais parce que j'ai acquis une certaine expérience dans ce domaine."
> (Déb., 20 juin 1973, p. 4960)

En fait, en essayant d'exercer ces pouvoirs discrétionnaires dans une procédure quasi judiciaire, on a contribué directement ni plus ni moins à enrayer le système, ce qui a entraîné l'amnistie générale.

Lorsque la nouvelle législation a été élaborée, une décision réfléchie a été prise pour restreindre la juridiction des arbitres. Ils ne disposent d'aucun pouvoir discrétionnaire, même si l'infraction commise peut être considérée comme très bénigne. C'est pourquoi le pouvoir discrétionnaire a été réservé au secteur administratif dans les cas comportant des raisons d'ordre humanitaire ou semblables grâce à la délivrance du permis du Ministre.

Avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, le député de Peace River, monsieur J. Baldwin, avait recommandé l'établissement d'un comité permanent restreint qui s'occuperait des questions relatives à l'immigration et du

réexamen des dispositions réglementaires. Il parlait en ces termes du rôle des membres de comité:

> ...comme représentants et protecteurs du peuple ou des gens qui ont des problèmes d'immigration. (...)la Chambre, laquelle est mieux qualifiée que n'importe quel autre organisme pour traiter des problèmes d'immigration..."
> (Déb., 19 juillet 1973, p. 5817)

Monsieur Robert Andras, qui était alors ministre de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration, avait exprimé des vues semblables. Ses observations avaient été, semble-t-il, faites en réponse à la prise de position d'un journal selon laquelle il était quelque peu inopportun de délivrer des permis par suite de représentations par des parlementaires:

> "... un grand nombre de parlementaires le font, et, très certainement, avant que ce portefeuille me soit confié et alors que j'étais un député de l'arrière-banc, je l'ai fait. Je crois qu'il est tout à fait légitime qu'un parlementaire agisse à titre de défenseur de toute personne se trouvant en difficulté..."

Le député de Hamilton West, monsieur Alexander, avait rapidement donné son appui à ces propos (même s'il estimait que 95 % des représentations qu'il adressait au Ministre ne portaient pas fruit).

Voici le nombre de permis du Ministre délivrés chaque année depuis 1970:

1970:	485	1976:	11 420
1971:	642	1977:	10 555
1972:	723	1978:	16 698
1973:	4 392	1979:	9 104
1974:	17 445	1980:	11 307
1975:	11 420	1981:	13 947
		1982:	12 296

Une des principales conditions de la Loi sur l'immigration, c'est d'exiger que le visa pour obtenir le statut de résident permanent au Canada soit sollicité et obtenu à l'étranger. Chaque exception doit être autorisée par décret du conseil. Voici les données sur le nombre d'immigrants qui ont obtenu ainsi le droit d'établissement au Canada.

1979: 13 491
1980: 13 719
1981: 17 163
1982: 18 941

Ces chiffres peuvent sembler élevés, mais il faut se rappeler qu'il s'agit surtout de personnes auxquelles on a accordé le droit d'établissement en vertu de programmes spéciaux. Par exemple, les visiteurs polonais qui se trouvaient au Canada au moment où l'état de siège a été proclamé en Pologne ont été autorisés à obtenir, au Canada, le droit d'établissement plutôt que de devoir retourner à l'étranger pour y présenter leur demande.

La plupart de ces décisions, qui visent à éviter le conséquences pénibles de la législation sur l'immigration, sont prises par des agents à qui l'on a "délégué" le pouvoir du Ministre en vertu de "directives" établies par la CEIC. Bon nombre de cas ne posent aucun problème. Un étudiant, dont le visa expire un vendredi, manque le rendez-vous qui lui avait été fixé pour renouveler son mandat à cause d'une maladie; il risque d'être expulsé s'il ne se présente le lundi suivant. Rares sont les Canadiens qui appuieraient une application aussi stricte de la Loi dans de tels cas.

Toutefois, les décisions ne sont pas toujours faciles à prendre, et plus cela est difficile, plus il y a de chances que le dossier se retrouve sur le bureau du Ministre pour examen personnel. Peu après avoir été chargé du portefeuille de l'Immigration, monsieur Axworthy a expliqué le rôle du Ministre à ce chapitre. Malgré leur longueur, nous sommes d'avis que ces passages peuvent aider le public à mieux comprendre le processus de prise de décisions.

> "J'en reviens donc à ce que je disais au début. Si certaines situations font les manchettes des journaux, c'est qu'elles sont un tantinet particulières, qu'elles frappent l'imagination ou qu'elles suscitent une contestation. Nous sommes appelés tout le temps à régler des situations de ce genre. Quant à moi, je ne suis appelé malheureusement qu'à régler les situations les plus difficiles. Ce sont les fonctionnaires subalternes qui règlent les situations ordinaires, et ils soumettent rapidement les cas difficiles au niveau supérieur. On doit faire preuve de discrétion à l'égard de la plupart des catégories d'immigrants, car on a affaire à des personnes. Admettre des immigrants, ce n'est pas autoriser l'entrée au Canada d'étrangers tous pareils. Chacun a une origine, des antécédents, des désirs et des besoins qui lui sont propres; d'où la nécessité de faire preuve de discrétion.
>
> "Personne à la Chambre plus que moi ne tient particulièrement à ce que les choses se passent différemment puisque c'est à moi qu'il revient de prendre les décisions en définitive. Je me suis rendu compte qu'il n'existait pas de décision parfaite, que toute décision a du bon et du mauvais, mais qu'il faut bien trancher. Si nous sommes ici, à la Chambre, c'est parce que nous avons été élus, entre autres choses, pour prendre ces décisions. Nous ne devrions pas laisser des décisions difficiles aux fonctionnaires parce qu'ils ne sont pas comptables à la population et que ces décisions ne peuvent être prises par des ordinateurs, ceux-ci s'acquittant de leur fonction de façon mécanique. Nous serons toujours jugés en fonction des critères sur lesquels nous aurons basé nos décisions parce que ces décisions participent au comportement humain et qu'elles doivent être jugées par des gens qui ont un certain discernement.
>
> "Nos jugements différeront. J'imagine qu'au cours d'une certaine période les décisions prises par les députés d'en face seront différentes des nôtres parce qu'elles auront été prises dans le contexte général d'une philosophie différente. Notre philosophie est libérale, la leur est conservatrice. Chaque camp étant profondément convaincu du bien-fondé de sa philosophie, les deux parties prennent forcément des décisions différentes.

"Il est rare que les problèmes d'immigration soient faciles à trancher. Il y a des arguments raisonnables à considérer des deux côtés, et c'est pourquoi nous devons prendre tout le temps qu'il faut pour examiner les faits et la documentation; c'est aussi ce qui explique que les formalités d'immigration soient parfois si lentes car il faut tellement de temps pour rassembler toute la documentation et pour s'entretenir avec les intéressés...

"Depuis que j'ai pris les rênes du Ministère, j'ai eu l'occasion d'examiner certains cas dont avait été saisi mon prédécesseur du parti conservateur. Il a eu à prendre des décisions aussi difficiles et tout aussi controversées. Je me rappelle avoir éprouvé quelque sympathie pour lui en le voyant à la télévision lors des dernières élections, barricadé dans son bureau de circonscription, en proie à l'hostilité d'un groupe de personnes qui n'appréciaient pas la décision qu'il avait prise dans un cas particulier. Dans ce domaine, nous sommes appelés à prononcer des jugements à la Salomon alors que nous ne sommes pas Salomon et que nous ne pouvons que faire de notre mieux." (Débats, 5 décembre 1980 p. 5422).

Comme en témoigne les observations suivantes du député de Saskatoon Est, monsieur B. Ogle, on comprend le fardeau que ce rôle suppose:

"Je comprends qu'il ne soit pas facile au Ministre de faire face aux difficultés que lui pose actuellement le drame des réfugiés. Le Ministre doit être déchiré entre son coeur et la raison que nous dicte la Loi. Je ne sais pas comment le Ministre peut tenir, car il doit être soumis à une tension extrême.

"Au cours des derniers mois, j'ai eu des rapports avec le Ministre concernant des cas difficiles de réfugiés et je sais qu'il a trouvé moyen d'en régler beaucoup. Je le remercie d'avoir pu changer d'un trait de plume l'avenir de certaines personnes, de familles entières. Ces pouvoirs sont très difficiles à exercer et je le remercie de s'intéresser à ces cas très difficiles."
(Ibid, p. 5432)

Quelques jours plus tard, monsieur Axworthy ajoutait les remarques suivantes:

"L'affaire dont parle le député ne constituait pas en elle-même une exception. Il en est constamment jugé un bon nombre du même genre. Simplement, celle-là faisait appel aux sentiments et peut-être au sens politique, du fait de l'intervention de certains collègues et amis à lui. Comme je l'ai déjà dit, je n'ai pas de

> prétention à l'infaillabilité. Il nous arrive parfois de commettre des fautes de jugement. Si je me trompe, je préfère que ce soit du côté de la commisération et je pense l'avoir fait assez voir à certains députés qui me soumettaient des affaires."
> (Débats, 8 décembre 1980, page 5496)
>
> "J'ai dit à la Chambre vendredi que l'application de la Loi sur l'immigration repose en grande partie sur des décisions humaines. Cette question ne peut ni être bureaucratisée ni réglementée. Elle oblige un individu à faire des choix. Parfois, ces choix sont délicats, et je tiens à remercier le député de l'aide qu'il m'a offerte dans bien des cas en me fournissant de sages conseils dans bon nombre de décisions extrêmement délicates que nous avons du prendre."
> (Ibid, p. 5511)

Le recours du Ministre à l'exercice de son pouvoir discrétionnaire dans des cas particuliers présente à la fois des avantages et des inconvénients.

Le fait que le Ministre exerce son pouvoir discrétionnaire peut avoir une influence bénéfique sur l'exécution de la Loi et de la politique en matière d'immigration. Il est ainsi possible de vérifier si les agents se servent de ce pouvoir discrétionnaire pour prendre des décisions arbitraires. Un agent supérieur expérimenté nous a fait remarquer l'importance de ce pouvoir discrétionnaire en soulignant que dans ce domaine, les décisions prises doivent avoir, en définitive, une imputabilité politique. L'exercice de ce pouvoir peut également constituer un moyen de guider les agents dans le règlement des cas qui se présenteront et, d'une façon plus officielle, dans la révision des lignes directrices en matière d'immigration.

Toutefois, l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire par le Ministre dans des cas particuliers pourrait présenter un certain nombre de dangers. Les cas étant réglés un à un, il pourrait en résulter un manque d'uniformité dans les décisions rendues à l'égard de cas semblables. Une telle situation

pourrait avoir pour effet d'ouvrir des "brèches" importantes dans les modalités habituelles d'exécution de la Loi si les décisions sont rendues à l'égard de cas particuliers sans tenir compte du fait qu'un grand nombre de cas semblables ont été réglés différemment. Ce faisant, on susciterait chez les autres requérants des espoirs qui, dans la pratique, ne pourraient être comblés.

Il y a également le risque que le public en vienne à considérer que le processus de prise de décisions en matière d'immigration n'est pas appliqué en toute objectivité, mais selon les réseaux de relations des personnes concernées. Si les réactions du public ont une trop grande influence sur les décisions rendues, les requérants pourraient en venir à considérer qu'une campagne de relations publiques bien menée constitue le meilleur moyen de s'assurer qu'un cas sera réglé de façon satisfaisante.

Si trop de cas sont soumis directement au Ministre, ce dernier devra s'en remettre souvent à des membres de son personnel, lesquels ne sont pas toujours les mieux placés pour trancher les cas suivant les divers facteurs qui déterminent l'exécution de la Loi. Il importe en effet de s'assurer que le Ministre intervienne vraiment de façon personnelle dans le règlement des cas soumis à son cabinet.

Dans tout ceci, le Ministre ne doit pas oublier l'effet que ses décisions peuvent avoir sur les agents qui sont intervenus avant lui dans le règlement de ces cas particuliers. En règle générale, les agents qui exercent leur pouvoir discrétionnaire ne prennent pas de décision à la légère, même si les facteurs relatifs à l'exécution de la Loi y jouent un

rôle important. Ces agents peuvent se sentir démoralisés s'ils ne comprennent pas pourquoi leurs décisions sont renversées.

Dans les pages qui précèdent, nous avons discuté assez longuement de questions dont la portée pourrait sembler très générale. Toutefois, les consultations qui ont eu lieu nous ont amenés à conclure que les Canadiens ne comprennent pas très bien les tenants et aboutissants de l'exercice du pouvoir discrétionnaire en vertu de la Loi et des pratiques en matière d'immigration. Pour que les Canadiens aient confiance au système d'immigration, il faut qu'ils le comprennent. Après tout, ce sytème est le leur, et ils ont en définitive le pouvoir de le modifier. Les consultations que nous avons menées ont révélé que le public s'intéresse grandement à ces questions, mais qu'il n'en comprend pas toutes les facettes, notamment pour ce qui concerne la législation canadienne et la façon de l'appliquer.

B. Exercice du pouvoir discrétionnaire "selon chaque cas" dans le case des immigrants illégaux

1. Nécessité d'un pouvoir discrétionnaire "selon chaque cas"

En règle générale, les immigrants illégaux sont soumis aux règles habituelles d'exécution de la Loi. Il existe toutefois des cas particuliers qui justifient un traitement exceptionnel. Cette formule est bel et bien inscrite dans la législation canadienne actuelle. De plus, les répondants qui ont fait des observations à ce sujet y sont généralement favorables.

La lettre qui suit, adressée par un groupe d'Orillia (Ontario) est très significative:

> "Nous estimons qu'une amnistie générale ou une amnistie conditionnelle telle que décrite dans le rapport ne serait pas des plus profitables pour l'ensemble des personnes concernées. Toutefois, nous sommes d'avis qu'un élargissement de la politique énoncée à l'IS 1.39 serait souhaitable. En effet, cela permettrait d'établir certaines mesures de contrôle de sélection pour l'obtention du droit d'établissement. Par ailleurs, cette formule permettrait de rejeter les demandes de ceux qui, de toute évidence, ont commis à leur profit des abus envers le système et qui, de plus, ne satisfont pas aux exigences à l'égard de la durée de résidence et de l'absence de casier judiciaire." (Annexe H)

La différence fondamentale entre une amnistie et l'examen du questionnaire de cas particuliers tient au fait que l'amnistie vise un grand nombre de cas sans discrimination. L'exercice du pouvoir discrétionnaire "selon chaque cas" permet d'isoler les cas où un traitement exceptionnel est justifié suivant son bien-fondé. Pour illustrer dans quelle mesure cette formule jouit de l'appui général de la population, nous mentionnerons le cas d'une dame qui a envoyé une lettre où, en des termes très durs, elle exhorte les autorités à appliquer avec rigueur la législation en matière d'immigration, tout en condamnant les agents d'exécution de la Loi pour avoir essayé d'expulser un de ses voisins qui se trouve au Canada illégalement depuis un certain nombre d'années, mais qui a de toute évidence réussi à s'établir avec succès et à bien s'intégrer à la société canadienne.

Bien qu'il soit souhaitable d'essayer d'atténuer la misère et la crainte, les motifs de commisération ne sont pas les seuls dont il faut tenir compte à ce chapitre. En effet, les irrégularités ont pour effet de menacer l'intégrité du système d'immigration du Canada. Mentionnons par exemple le cas d'un enfant qui serait né au Canada et dont toute la famille

serait expulsée ce, malgré le fait que l'enfant pourrait revenir au Canada à l'âge de 18 ans et parrainer l'immigration de sa famille.[1]

L'intégrité du Canada pourrait également être menacée par l'apparition d'une population de résidents parfaitement établis et intégrés mais qui n'auraient pas obtenu le droit d'établissement. Même si l'on appliquait les meilleures méthodes de contrôle et d'exécution de la Loi, il y aura toujours un certain nombre d'immigrants illégaux au Canada, et parmi eux, il y en aura toujours une certaine proportion qui méritera un traitement exceptionnel.

Pour ce qui concerne les motifs de commisération, il convient de souligner que tous les immigrants illégaux ne cherchent pas nécessairement à violer sciemment le système d'immigration du Canada. Il y aura peut-être lieu de considérer certains d'entre eux comme des victimes qui ont été incitées à immigrer illégalement par des consultants sans scrupule, des agents de voyages à l'étranger au même des parents ou amis bien intentionnés mais ignorants.

2. Éléments d'un processus efficace

Nous sommes d'avis que l'exercice du pouvoir discrétionnaire "selon chaque cas" qui permet d'octroyer le droit d'établissement à des immigrants illégaux devrait continuer de ne pas être assujetti au système judiciaire ou quasi judiciaire. Bien des observations générales formulées au début de ce chapitre s'appliquent également ici. Il faut que la décision à prendre soit

---

1. Un répondant a affirmé que dans un tel cas, le droit international empêche le Canada d'expulser les personnes concernées (Voir l'annexe N).

laissée au secteur administratif avec, en dernier recours, imputabilité politique. Par ailleurs, l'inclusion dans le système judiciaire des réexamens et des appels pourrait nuire à l'application de la Loi.

Il faut que les critères selon lesquels est accordé le droit d'établissement soient bien particuliers pour permettre de distinguer ces cas de tous les autres cas d'exécution de la Loi. En particulier, il serait souhaitable d'exiger une durée de résidence de fait suffisamment longue afin que cette mesure ne serve pas à attirer des étrangers qui viendraient au Canada dans le but précis d'obtenir le droit d'établissement de cette façon.

Pour décourager ces personnes encore davantage, il a été suggéré que les résidents illégaux, qui reçoivent le droit d'établissement grâce à l'exercice du pouvoir discrétionnaire, n'aient, en tant que résidents permanents, que des possibilités de parrainage limitées. Par exemple, ils pourraient seulement avoir le droit de parrainer leur conjoint et leurs enfants à charge. Cette mesure pourrait entraîner la création de deux catégories de résidents permanents, mais cette conséquence n'a pas été signalée dans le document de travail et elle mérite d'être étudiée davantage avant qu'une recommandation puisse être formulée.

Les critères doivent également être suffisamment précis pour pouvoir être appliqués avec une uniformité, une constance et une équité acceptables. Dans ce domaine, la méthode d'application n'est pas moins importante que les critères eux-mêmes.

La formule devrait inspirer suffisamment de confiance pour que ceux qui se croient admissibles n'hésitent pas à se présenter. Beaucoup de répondants ont parlé de la crainte et de la méfiance qu'on trouve chez les immigrants illégaux. Cette attitude, qui est peut-être inévitable, doit être prise en ligne de compte pour l'élaboration des procédures; par exemple, il a été suggéré de permettre les demandes anonymes.

Enfin, les immigrants illégaux doivent être invités à faire une demande même au risque de la voir rejeter. Il faudrait traiter différemment ceux qui se présentent de leur propre gré mais sont rejetés de ceux qui sont découverts par les voies habituelles d'exécution de la Loi.

En résumé, il faut trouver un équilibre entre la nécessité de faire preuve de sensibilité dans des cas spéciaux et l'intégrité du système de sélection et d'application de la Loi. On doit manifester de la compassion sans compromettre l'application de la Loi. Il faut trouver un équilibre dans le cadre difficile à définir de la tolérance collective.

3. La Loi actuelle et sa mise en pratique

Selon les directives de l'immigration, un agent peut exercer un pouvoir discrétionnaire et recommander l'octroi du droit d'établissement au Canada pour des considérations d'ordre humanitaire et des motifs de commisération. L'I.S. 1.39 cite un grand nombre de cas dans lesquels le droit d'établissement peut être octroyé. L'I.S. 1.39 (3) c) traite de la "fidélité de longue date envers le Canada et de la résidence de fait". L'alinéa iv) B) fait une remarque précise au sujet des immigrants illégaux:

iv) Voici des exemples de cas qui peuvent également justifier une recommandation visant à accorder le droit d'établissement à une personne se trouvant au Canada:

B) Les personnes qui ont pu entrer illégalement ou n'ont pas de statut légal depuis leur entrée, qui se sont établies avec succès et qui ont prouvé ainsi qu'elles méritaient une considération particulière et qui se sont présentées de leur propre initiative à la commission. Il peut être tenu compte de la durée de résidence au Canada d'une personne pour décider si sa demande sera étudiée ou non. (Annexe J)

Les directives ne sont pas censées être des règles inflexibles. Les agents sont invités à "examiner soigneusement tous les aspects du cas, et autant qu'ils puissent en juger, à formuler les recommandations pertinentes."

L'étendue du pouvoir discrétionnaire permet de réagir aux circonstances particulières de chaque cas. Cependant, il prête aussi à des interprétations diverses d'une ville à l'autre. L'organisation de la Commission de l'immigration est grandement décentralisée à l'échelle régionale. L'Administration centrale n'intervient qu'à la demande des régions ou lorsque des représentations sont faites au Ministre. Lorsque les cas sont envoyés à l'AC, ils sont examinés par un comité composé de fonctionnaires, le Comité spécial d'étude.

Le mémoire du Barreau canadien contenait des critiques au sujet de la façon dont les agents exercent leur pouvoir discrétionnaire "selon chaque cas".

> "Les dispositions relatives aux résidents de fait sont appliquées présentement avec beaucoup plus de sévérité que lorsqu'elles ont été mises en oeuvre. La Commission impute cela à la qualité inférieure des requérants, mais, d'après ce que nous avons observé, il y a maintenant des demandes de rejetées qui auraient manifestement été acceptées au début du programme." (Annexe A p. 19)

Et de plus:

> "La politique actuelle, telle qu'exposée dans l'IS 1.39(3)iv)(c) du Guide de l'immigration, n'est pas suffisamment claire. L'incertitude qui en découle et le manque d'uniformité dans l'application des directives contribuent sans doute grandement à l'hésitation des immigrants illégaux à se présenter pour faire régulariser leur statut. La façon dont ces directives sont suivies pose également des problèmes importants pour les avocats qui ont à conseiller leurs clients." (Annexe A, p. 25)

Un certain nombre des répondants ont signalé des variations dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire des agents chargés de l'exécution de la Loi, ce qui est peut-être inévitable quand il s'agit de situations aussi diverses et lorsque les prises de décisions sont très décentralisées.

Néanmoins, nous sommes d'avis que le pouvoir discrétionnaire d'accorder le droit d'établissement aux résidents illégaux à long terme n'a pas été suffisamment exercé. La Commission fait les calculs qui permettraient de savoir combien d'immigrants illégaux ont obtenu le droit d'établissement de cette façon. Cependant, on estime que, sur les 18 941 décrets du Conseil permettant à des personnes d'obtenir au Canada le droit d'établissement, moins de 100 visaient des illégaux à long terme.

C. Modifications proposées

1. Optique globale

L'exercice du pouvoir discrétionnaire vis-à-vis les immigrants illégaux comporte des considérations particulières. Le Canada a intérêt à réduire le nombre des immigrants illégaux mais ceux-ci ne se présenteront pas à moins

que des critères et des procédures précises et intéressantes ne soient élaborés.

Recommandation: Les critères et procédures relatifs à l'octroi discrétionnaire du droit d'établissement aux résidents illégaux à long terme devraient être établis indépendamment de ceux qui régissent les autres cas d'octroi d'établissement reposant sur le pouvoir discrétionnaire.

Bien établies et administrées, ces procédures permettraient non seulement de déterminer quels sont les résidents illégaux qui peuvent recevoir le droit d'établissement mais aussi quels sont les autres qui ne sont pas admissibles et qui par conséquent doivent partir. Comment peut-on encourager des personnes à se présenter si elles risquent d'être éconduites? Une méthode consisterait à accorder un traitement différent aux résidents illégaux qui ne présentent de leur propre gré par rapport à ceux qui sont découverts par les méthodes habituelles d'exécution de la Loi.

À l'heure actuelle, dans la plupart ces cas, il est habituel d'autoriser le départ volontaire plutôt que de procéder au renvoi des personnes. L'expulsion interdit de présenter plus tard à l'étranger une demande de droit d'établissement ou même d'un visa de visiteur sans autorisation spéciale du Ministre. Le départ volontaire n'entraîne aucune restriction de cet ordre.

Recommandation: Les résidents illégaux depuis longtemps au Canada auxquels le Ministre refuse le droit d'établissement devraient être autorisés à quitter volontairement le pays de façon à ne pas porter préjudice à une demande ultérieure qu'ils pourraient présenter de l'étranger en vue de

l'octroi du droit d'établissement ou de leur admission à titre de visiteur. Les illégaux qui sont repérés dans le cours des activités régulières d'exécution de la Loi et qui n'obtiennent pas le droit d'établissement du Ministre en vertu de la formule proposée, devraient normalement être expulsés.

D'autres suggestions ont été faites sur la manière d'inciter les résidents illégaux à se présenter aux autorités. Plus d'un répondant a proposé que ceux qui se voyaient opposer un refus devraient être autorisés à subir l'examen médical de façon à hâter le traitement de leur demande à l'étranger. La convention numéro 143 du Bureau international du travail stipule que ceux qui déclarent leur statut illégal mais se voient refuser la résidence permanente devraient être autorisés à revendiquer l'égalité de traitement pour eux-mêmes et les membres de leur famille:

> "... à l'égard des droits acquis en vertu d'un emploi antérieur pour ce qui est de la rémunération, de la sécurité sociale et d'autres avantages". (Article 9(1))

Une telle façon de faire pourrait avoir des répercussions utiles aussi dans le cas des employeurs qui exploitent les immigrants illégaux en leur payant des salaires inférieurs à ceux que prescrit la loi. La question de la manière de s'y prendre n'a pas été étudiée mais on pourrait vouloir pousser la chose plus loin.

2. Critères

Toutes les lettres et tous les mémoires qui nous sont parvenus contenaient des suggestions détaillées quant aux critères que l'on devrait fixer, en fonction du pouvoir discrétionnaire concernant l'établissement des immigrants illégaux.

Certaines dépassaient de beaucoup la catégorie des immigrants illégaux pour englober tous les immigrants ayant reçu l'autorisation spéciale de s'établir au Canada. Nous ne considérons pas que ces propositions tombent sous le coup de notre mandat. Certaines sont cependant si détaillées et réfléchies qu'il faudrait en pousser l'étude.

Bon nombre de répondants ont dit que l'amnistie générale de 1973 n'avait pas réussi à attirer en grand nombre les personnes admissibles parce que celles-ci ne pouvaient tout simplement pas surmonter leur manque de confiance envers les agents d'immigration. D'autres prétendent le contraire et si l'on s'en reporte aux données de l'exécution de la Loi qui révèlent que bien peu de cas auraient été admissibles à l'amnistie de 1973, ils ont raison. Dans les circonstances, en raison surtout du laps de temps écoulé, nous croyons qu'il y aurait quelque avantage et peu d'inconvénients à permettre aux personnes qui étaient admissibles en 1973 de présenter aujourd'hui leur demande aux termes des critères du programme de 1973.

Cette façon de faire permettrait de rectifier le statut de ceux qui étaient admissibles dans le cadre du programme de 1973 mais qui ne s'en sont pas prévalus pour une raison ou pour une autre. Grâce à celle-ci, on pourrait aussi obtenir des renseignements pertinents sur ce qui s'est vraiment passé en 1973. Il est impensable que cette amnistie ait été un "facteur d'attirance" pour d'autres immigrants illégaux.

Recommandation: Les résidents illégaux qui étaient admissibles dans le cadre de l'amnistie générale de 1973 et qui ont résidé au Canada de façon continue depuis, devraient maintenant faire l'objet d'un examen pour voir si

on peut leur accorder le droit d'établissement en vertu des critères de ce programme.

Recommandation: Les critères suivants devraient être établis pour déterminer s'il faut accorder le droit d'établissement aux immigrants illégaux:

a) la durée du séjour de la personne en cause au Canada (la période minimum, pour admissibilité, étant fixée à cinq ans);
b) l'absence de condamnation pour délits graves (les délits à l'encontre de la Loi sur l'immigration étant distincts des infractions criminelles);
c) les raisons pour lesquelles la personne en cause a pris la décision d'immigrer illégalement et de rester dans l'illégalité;
d) les possibilités actuelles et futures de s'établir avec succès et de s'intégrer à la société canadienne;
e) la présence au Canada de membres de la famille immédiate, de la famille à multiples ramifications et de la famille de fait;
f) la présence d'enfants et en particulier d'enfants nés au Canada;
g) la situation dans le pays d'origine du requérant.

Tous ces critères devront être détaillés davantage et peut-être même accrus. En particulier, il faudra des lignes directrices qui permettront de définir "s'établir avec succès et s'intégrer à la société canadienne". Il se pourrait qu'une personne puisse réussir à vivre au Canada pendant cinq ans en lavant des bouteilles. Cependant, si sa femme et ses enfants sont à l'étranger et qu'il tente de les parrainer, ses chances sont peut-être

minces. Des considérations telles "l'opinion de la collectivité" entreront aussi en jeu, c'est-à-dire l'acceptation par les Canadiens du voisinage, du lieu de travail et ainsi de suite.

Pour ce qui est de la situation dans le pays d'origine du requérant, il faudrait établir si ce dernier éprouvera des difficultés particulières s'il retourne dans son pays. Il faudra prêter une attention spéciale aux pays dont les régimes "démocratiques" ne le sont pas dans les faits.

3. Processus

Des répondants ont aussi fait des observations sur le processus à respecter dans la prise de décision. Comme le disait un organisme:

> "Une des caractéristiques essentielles du processus de redressement de statut et d'octroi du droit d'établissement grâce au pouvoir discrétionnaire des autorités est qu'il doit jouir de la grande confiance du public. S'il semble trop étroitement associé aux agents d'exécution de la Loi, plusieurs immigrants illégaux hésiteront à se présenter." (Annexe K).

Le Barreau canadien, dans son mémoire, a fait part de ses préoccupations au sujet de l'exercice de ce genre de prise de décision par des représentants de l'exécution de la Loi:

> "Les représentants de l'exécution de la loi, de par la nature de leur formation et de leur travail pour la Commission, perçoivent le problème des immigrants illégaux d'une façon particulière. Il est tout naturel qu'ils s'occupent d'abord d'appliquer comme il se doit la Loi sur l'immigration de 1976. Les décisions en matière de redressement de statut ne devraient pas être prises par les personnes chargées de prendre des décisions en matière d'exécution de la loi. L'examen de demandes présentées par des immigrants illégaux comporte une multitude de considérations d'ordre social, politique, ethnique et autres qui n'ont rien à voir avec l'exécution de la Loi sur l'immigration." (Annexe A, p. 50)

Un grand nombre de solutions de rechange ont été examinées.

Il serait possible d'ajouter cette prise de décision aux attributions des arbitres de l'Immigration. Il serait aussi possible de recourir à la Commission d'appel de l'immigration en première instance ou en appel de la décision des arbitres. Toutefois, comme nous l'avons déjà proposé, nous ne croyons pas que ces décisions relèvent de la sphère quasi judiciaire. Elles devraient continuer d'être exercées sous la rubrique du pouvoir discrétionnaire du Ministre, aux termes de la Loi.

Un certain nombre de ceux qui ont répondu préconisaient des décisions rendues par des non-spécialistes et par des organisations ethniques. Selon certains d'entre eux, il conviendrait d'établir des conseils qui se prononceraient sur le bien-fondé des demandes ou qui feraient fonction de conseillers auprès du Ministre. Toutefois, les aspects négatifs de ce point de vue nous ont aussi été signalés, comme l'indique le passage suivant extrait d'une lettre d'un organisme communautaire de Toronto:

> "Nous nous inquiétons de toute tentative visant à remettre le pouvoir décisionnel à des représentants d'organismes communautaires, pour ce qui concerne des cas individuels. Selon nous, cette formule détruirait notre crédibilité au sein de la communauté et saperait la qualité de notre rendement non seulement au regard de notre rôle de conseiller au chapitre de l'immigration, mais aussi dans l'exercice de nos autres fonctions d'appui moral et d'information au regard du gouvernement. (Annexe L)

En outre, même si la formule de la participation communautaire dans ce domaine de prise de décision présente beaucoup d'attrait, elle susciterait

probablement des problèmes attribuables au manque d'uniformité et de cohérence d'une région à l'autre.

En définitive, nous croyons qu'à l'heure actuelle, la meilleure approche serait de laisser la prise réelle de décision aux fonctionnaires de l'immigration, avec une centralisation à l'échelon régional, mais sous révision par l'Administration centrale. Lorsque la présence de résidents illégaux est décelée par suite de mesures normales d'exécution de la Loi et que ces résidents sont admissibles dans le cadre des pouvoirs discrétionnaires, leur cas devrait être soumis, comme pour les illégaux qui se présentent d'eux-mêmes, à une seule autorité supérieure dans chaque région.

Recommandation: Tous les cas admissibles concernant des immigrants illégaux de longue date devraient être confiés à une seule autorité supérieure dans chaque région et désignée par le Ministre pour ces fins.

En outre, les décisions qui ont été prises devront être révisées régulièrement par une seule autorité à l'échelle nationale. Autrement, l'interprétation risque de varier considérablement d'une région à l'autre.

Recommandation: Toutes les décisions prises à l'échelle régionale et comportant un refus à l'endroit d'un immigrant illégal de longue date devraient automatiquement être révisées par un Comité de fonctionnaires supérieurs à Ottawa nommés à ces fins par le Ministre.

On devra toujours garder à l'esprit que ces agents sont autorisés, par la Loi, comme ce doit l'être également en pratique, à prendre des décisions en tant que représentants du Ministre. Ce dernier devra donc exercer un contrôle attentif et régulier sur la façon dont ces agents s'acquittent de leurs responsabilités.

Recommandation: Le Ministre devrait contrôler de façon attentive et régulière la façon dont les décisions sont prises par le Comité de fonctionnaires supérieurs et il devrait donner des directives à ce sujet, de temps en temps, au besoin.

Il y aurait également lieu de suivre la façon dont les régions s'acquittent de leurs responsabilités, ce qui permettrait une participation accrue de la collectivité. Le Ministre pourrait avoir des contacts directs avec les personnes-ressources de chaque collectivité, pour déterminer si cette dernière estime qu'il y a un juste équilibre entre l'octroi du droit d'établissement et le respect du processus de sélection et de la Loi sur l'immigration. Cela aiderait le Ministre à donner des directives tout en permettant d'expliquer à la collectivité combien il est difficile pour les agents d'immigration de prendre des décisions "à la Salomon".

Recommandation: Des comités de citoyens qui sont au courant des questions d'immigration devraient être mis sur pied dans chaque région pour suivre la question de l'octroi du droit d'établissement aux immigrants illégaux de longue date et faire rapport au Ministre sur le succès du programme de même que sur la validité des critères mis en oeuvre.

Le document de travail a soulevé la possibilité que des mécanismes "de prestation" de rechange soient établis pour encourager les immigrants illégaux à se présenter aux autorités. On a entre autres proposé la présentation d'une demande anonyme par l'entremise d'un agent. On a également proposé une disposition permettant d'éviter les embarras, en vertu de laquelle les demandes refusées seraient simplement détruites plutôt que renvoyées aux autorités pour suivi. Plusieurs personnes se sont dites inquiètes de la présentation de demandes anonymes par l'entremise d'un agent. Un organisme d'Edmonton estime qu'une telle mesure:

> "... équivaudrait à faire un pas en arrière et inciterait des agents sans scrupules et d'autres personnes à profiter du requérant". (Annexe M)

C'est aussi l'opinion exprimée dans le mémoire du Barreau canadien:

> ..."nous nous inquiétons vraiment de la possibilité que des avocats et des conseillers puissent profiter de la situation de l'immigrant illégal.... Étant donné sa position précaire, est déjà une proie facile pour ceux qui veulent profiter de lui du point de vue économique. Autre danger possible: un agent sans scrupules, qui est le seul maître de la situation, pourrait faire de fausses représentations à l'insu du requérant, altérant ainsi la demande." (Annexe A, p. 49)

Ces opinions sont sûrement bien fondées.

Il serait plus opportun d'acheminer les demandes par l'entremise d'organismes communautaires plutôt que par celles d'avocats et de conseillers. Le mémoire du Barreau canadien ajoute:

> "Un recours plus fréquent aux services communautaires en place réduirait considérablement les risques d'abus éventuels par des conseillers sans scrupules à l'égard des immigrants illégaux. Les organismes communautaires pourraient déterminer s'il y a lieu d'avoir recours à un conseiller juridique et faire les démarches nécessaires à cette fin." (Annexe A, p. 49)

Un organisme d'Edmonton avait fait une recommandation semblable:

> "Nous recommandons donc que des organismes bénévoles non gouvernementaux agissent à titre d'intermédiaires pour les immigrants illégaux qui demandent le redressement de leur statut au Canada." (Annexe M)

Le seul fait d'encourager les immigrants illégaux à communiquer avec ces organismes pourrait avoir des répercussions positives, même si aucune demande n'est présentée. Comme l'a indiqué le directeur d'un autre organisme:

> "Par le passé, il m'a littéralement fallu m'opposer aux agents chargés de l'exécution de la Loi pour retarder l'expulsion d'une immigrante "illégale" afin de protéger l'enfant qu'elle attendait (fait qui m'avait été communiqué par un médecin). Dans bien d'autres cas, le fait d'avoir "empêché" l'expulsion a amené l'octroi du droit d'établissement par le gouvernement... Je dois ajouter que j'ai offert une "porte de secours" à plus d'immigrants illégaux que ceux qui avaient demandé au gouvernement ou obtenu de ce dernier que leur cas soit étudié pour des considérations humanitaires spéciales." (Annexe N)

Ainsi, de tels organismes sont prêts à prendre clairement position en faveur d'un immigrant illégal lorsque sa situation le justifie et, dans bien d'autres cas, à simplement inviter cette personne à quitter le Canada.

Le dernier mémoire soulevait également la question du financement de ces organismes. Nous sommes d'avis que, compte tenu des coûts, les services qu'ils offrent, comme dans le cas mentionné ci-dessus, sont énormes. Si le nombre de demandes traitées était considérable, il faudrait offrir à ces organismes une certaine forme d'aide financière, par exemple une somme forfaitaire pour chaque demande traitée et une autre pour chaque personne n'ayant pas présenté de demande et à qui on a donné des conseils.

Recommandation: On devrait inciter des organismes bénévoles non gouvernementaux à agir à titres d'intermédiaires pour le compte des immigrants illégaux. Une certaine forme d'aide financière serait offerte à ces organismes s'ils devaient faire face à un surcroît de travail évident.

Dans ces cas, nous croyons que le principe des demandes anonymes pourrait être fort utile, l'anonymat étant susceptible d'encourager les immigrants illégaux de longue date à présenter une demande. En outre, ces demandes seraient fort précieuses pour nous aider à mieux connaître le nombre et les caractéristiques des immigrants illégaux.

Recommandation: Les immigrants illégaux de longue date devraient être autorisés à présenter une première demande anonyme par écrit. Une première décision, à laquelle il faudrait s'en tenir, serait prise si les renseignements étaient exacts, si aucun autre fait d'importance n'avaient été omis et si, seulement sous réserve de l'examen médical et de l'examen sécuritaire, cette décision était favorable au requérant.

Les recommandations contenues dans le présent chapitre visent essentiellement à fournir, de façon permanente, un mécanisme efficace pour traiter comme il convient le cas des immigrants illégaux qui résident depuis longtemps au Canada. Bien que l'on rejette le principe des amnisties générales pour une question de politique et que l'on favorise un renforcement des mesures de contrôle aux frontières ainsi qu'une application plus rigoureuse de la Loi, il faudrait traiter ces cas de façon juste et

uniforme. Une fois bien rodé, ce mécanisme permettra d'accorder le droit d'établissement aux personnes qui devraient être autorisées à demeurer au Canada, incitera les autres à quitter le Canada et nous renseignera davantage sur le nombre des autres immigrants illégaux se trouvant dans notre pays.

CHAPITRE CINQ

CONTRÔLE À LA FRONTIÈRE - VISA DE VISITEUR

A. Régime actuel

Les méthodes actuellement appliquées aux points d'entrée obligent les personnes qui arrivent au Canada à subir un examen primaire global. Il s'agit d'un bref examen (de 20 à 30 secondes en moyenne) effectué par un agent des douanes, qui se charge de cette vérification initiale non seulement pour les services des douanes, mais également pour les ministères de l'Emploi et de l'Immigration, de la Santé et de l'Agriculture. S'il décèle un problème relevant de l'immigration ou encore si le cas exige obligatoirement la production de documents, la personne en cause sera renvoyée à un agent d'immigration pour l'examen secondaire, plus détaillé. Les visiteurs dont le séjour doit être supérieur à trois mois, les étudiants et les travailleurs temporaires seront inscrits, de même que les personnes dont on peut douter qu'elles soient des visiteurs authentiques, peu importe la durée de leur séjour. Il n'y a aucune inspection au départ du Canada (la situation est la même aux États-Unis).

Ce système a surtout été conçu comme moyen de "faciliter" les formalités afin de réduire les inconvénients auxquels il faudrait faire face si chaque personne qui souhaite entrer au Canada devait subir un examen plus poussé effectué par un agent d'immigration. La moindre augmentation du temps consacré à l'examen de chaque personne peut entraîner de graves inconvénients pour tous les voyageurs légitimes, sans oublier un grand

nombre de citoyens canadiens. L'afflux des passagers aux aéroports peut aussi poser de graves problèmes, s'il n'est pas soigneusement contrôlé. Les voyageurs arrivent habituellement par vagues au même moment que les gros avions, au cours des périodes de pointe. Tous les retards et les inconvénients dans les modalités de traitement peuvent aussi influer négativement sur l'industrie du tourisme, qui est très importante pour notre économie. Il ne faut pas oublier que le Canada accueille environ 35 millions de visiteurs par année et, si l'on veut englober les Canadiens qui rentrent de l'étranger, il faut porter ce chiffre à 75 millions.

Outre les catégories de personnes qui doivent automatiquement se présenter aux agents d'immigration pour examen secondaire, il y a une seconde liste, sur microfiches, indiquant le nom des personnes non admissibles. Les agents des douanes doivent consulter cette liste. Le Vérificateur général a signalé que, à l'encontre des méthodes établies, et bien que la liste sur microfiches soit régulièrement modifiée et mise à jour, les agents des douanes la consultent rarement parce qu'il n'est guère pratique de se servir du lecteur de microfiches.

Les informations figurant sur ces microfiches sont tirées d'un système informatique exploité depuis 1980 et appelé Système de soutien des opérations des bureaux locaux (SSOBL). Ce système a été conçu comme une base sur laquelle on pourrait édifier un système complet. On en est actuellement à la deuxième phase de développement et, au lieu des 12 terminaux du début, le système en compte maintenant environ 57 un peu

partout au Canada. Ce système comprend des dossiers et des données sur les personnes qui:

- ne sont pas admissibles ou sont considérées comme indésirables au Canada;
- font l'objet de mesures d'exécution de la Loi sur l'immigration;
- ont obtenu la résidence permanente depuis 1973;
- possèdent le statut de visiteur, selon les règles, ou détiennent un permis du Ministre, et dont le statut a pris fin au cours des 120 derniers jours.

Il est prévu que la troisième étape du SSOBL permettra d'augmenter le nombre des dossiers en ajoutant les dossiers individuels du niveau local et donnera la possibilité de mettre l'information à jour en direct. On étudie actuellement les moyens de doter les agents chargés de l'examen primaire global d'un système automatisé en direct.

B. Problèmes

Les opinions varient au sujet de l'efficacité de nos contrôles à la frontière. Le Vérificateur général estime que:

> Les contrôles sont insuffisants aux points d'entrées au Canada. La Commission ne veille pas à ce que les admissions autorisées par les agents d'immigration et des Douanes et Accise aux points d'entrée sont justes et acceptables.[1]

Il conclut qu'un des facteurs importants est qu'on s'en remet aux agents des douanes:

> L'efficacité de l'examen primaire dépend donc essentiellement des aptitudes des agents des Douanes et Accise chargés de cet examen.

1. Rapport du Vérificateur général du Canada à la Chambre des communes, année financière prenant fin le 31 mars 1982.

> Or, la majorité d'entre eux ne sont pas des spécialistes de l'examen primaire, car ils occupent, selon un roulement rapide, un certain nombre de fonctions différentes... La Commission a prévu une certaine formation pour les agents des Douanes et Accise. Nous avons toutefois remarqué qu'ils ont été trop peu nombreux à recevoir cette formation; par conséquent, ils ne sont pas toujours bien préparés pour s'acquitter de leurs responsabilités relatives à l'immigration.

Une autre opinion veut qu'aussi longtemps que les agents des douanes occuperont cette fonction, un complément de formation ne suffirait jamais à leur faire accorder l'importance voulue aux questions d'immigration.

Les représentants canadiens chargés de l'immigration à l'étranger estiment généralement que les contrôles à la frontière sont plutôt faibles. Certains ont signalé que des requérants à qui on avait refusé un visa s'étaient vantés effrontément, affirmant qu'ils viendraient au Canada de toute façon, car ils ne risqueraient guère d'être repérés à l'inspection primaire.

Bien sûr, les points de vue varient selon les expériences personnelles. Voici ce qu'on lit dans une lettre provenant de Vancouver:

> Ceux d'entre nous qui sont venus au Canada au cours des 20 dernières années sont habitués à la relative liberté des déplacements en Europe et au marché du travail libre de la Scandinavie. Les contrôles canadiens de l'immigration (pour ne rien dire de ceux des États-Unis) sont perçus comme très sévères. À mon avis, il serait difficile de faire accepter des contrôles plus rigoureux aux points d'entrée, sur les visas, les visiteurs parrainés, et ainsi de suite. (Annexe O)

Comme on l'a déjà expliqué, les océans qui bordent notre pays sur trois côtés et le climat plus favorable de nos voisins du sud sont d'un grand secours pour le contrôle de nos frontières.

En fait, ces derniers temps, il a été abondamment question des immigrants qui se servent du Canada comme d'un tremplin pour se rendre aux États-Unis. Ceux-ci exigent que tous les visiteurs (sauf les Canadiens) obtiennent un visa à l'étranger avant de les admettre. Le Canada impose des obligations semblables aux ressortissants d'un nombre relativement faible de pays. C'est pourquoi bien des personnes qui ne pourraient être admises aux États-Unis peuvent venir au Canada légalement pour ensuite franchir illégalement la longue frontière terrestre qui sépare les deux pays.

Bien que ce problème touche davantage les États-Unis que le Canada, nous ne pouvons fermer les yeux. À notre avis, les recommandations faites sur les visas de visiteur à la fin du présent chapitre et sur l'exécution de la loi, dans le chapitre suivant, seraient très utiles pour atténuer ce problème.

Selon le Conseil consultatif, nous risquons, si les États-Unis appliquent des contrôles plus sévères, de nous retrouver avec un nombre plus élevé d'immigrants illégaux, qui seraient normalement passés aux États-Unis. Les problèmes qu'éprouvent les États-Unis tiennent largement aux immigrants qui franchissent la frontière américano-mexicaine. On peut se demander si cet afflux d'immigration illégale peut se faire sentir jusqu'au Canada. Quoi qu'il en soit, il semble qu'il y ait maintenant des colonies mexicaines

importantes et même en expansion dans des villes américaines comme Chicago et Détroit. Les responsables canadiens de l'immigration feront bien de contrôler et d'analyser les répercussions de l'immigration illégale aux États-Unis ainsi que les modifications que ce pays envisage d'apporter à ses lois sur l'immigration.

Selon toutes les indications, l'immigration illégale au Canada imputable à la faiblesse des contrôles à la frontière est relativement peu importante. Environ 95 % de ceux qui se trouvent illégalement au Canada y sont venus par des moyens légaux. La plupart sont des visiteurs qui ont été autorisés à rester au Canada jusqu'à un maximum de trois mois, mais qui ont prolongé leur séjour. Il n'en reste pas moins que, à notre avis, on peut améliorer les contrôles à la frontière. Nous estimons également que de telles améliorations pourraient devenir de plus en plus importantes puisque l'adoption de certaines recommandations, notamment celles qui portent sur les visas de visiteur, risque de faire augmenter les tentatives d'immigration illégale au Canada.

C. Système électronique de contrôle de sortie

Puisque la grande majorité des illégaux au Canada n'y entre pas illégalement, mais légalement à titre de visiteur pour ensuite prolonger ce séjour sans autorisation, existe-t-il un moyen de vérifier les allées et venues de ces visiteurs pour s'assurer qu'ils quittent effectivement le Canada une fois leur autorisation expirée? Évidemment, il ne suffit pas de savoir qu'un visiteur a indûment prolongé son séjour. Il faut trouver et renvoyer la personne en cause. Cependant, nous aurions une meilleure idée

du nombre d'illégaux au Canada et, comme l'identité de plusieurs d'entre eux serait connue, les mesures d'exécution de la Loi seraient plus efficaces.

Avant 1970, tous les visiteurs, à l'exception des ressortissants américains, devaient remplir une fiche d'entrée. Au moment du départ, ils devaient remettre aux agents d'immigration la partie qu'ils avaient conservée. Cette façon de procéder n'a pas donné les résultats attendus, car les formulaires étaient simplement déposés dans un contenant prévu à cette fin et ne faisaient l'objet d'aucun contrôle. Bon nombre ne remettaient pas leur feuille, que ce soit à dessein ou par négligence. Enfin, des formulaires étaient remis aux agents d'immigraiton par un ami du titulaire qui se rendait à l'étranger afin de faire croire que la personne en question avait quitté le Canada.

Pour être vraiment valable, un système visant à déterminer la présence d'illégaux en assurant un contrôle à l'arrivée et au départ doit être presque "parfait". Si le système peut être contourné ou donner des résultats erronés, des ressources limitées et indispensables peuvent être gaspillées et consacrées à chercher des illégaux qui, de fait, ont quitté le Canada. Même si cette formule de contrôle était exhaustive et précise, elle ne permettrait pas d'enregistrer une personne qui, par exemple, aurait légalement été admise au Canada pour ensuite entrer illégalement aux États-Unis. Si l'on considère le nombre de visiteurs et le nombre de points d'entrée répartis sur un vaste territoire, la mise en place d'un système parfaitement fiable d'enregistrement constitue une tâche assez difficile.

Il serait essentiel qu'un tel système comprenne un examen des visiteurs au départ comme à l'arrivée. Actuellement, la Loi sur l'immigration ne comprend aucune disposition en vertu de laquelle les personnes quittant le Canada peuvent être examinées. En outre, ces personnes n'ont aucune raison de vouloir collaborer avec les agents d'immigration en se soumettant à un examen volontaire. Encore une fois, les avantages prévus devraient être soupesés au regard des inconvénients d'un tel système pour toutes les personnes quittant le Canada (y compris les Canadiens) et pour le mouvement des passagers dans les aéroports ainsi que des coûts entraînés par le fait d'avoir à doubler le nombre d'entrevues d'immigration au point d'entrée.

Le Conseil a recommandé que les ressortissants américains soient dispensés du contrôle complet proposé à l'arrivée et au départ. Toutefois, un nombre considérable de citoyens américains sont renvoyés chaque année parce qu'à titre de visiteurs ils ont indûment prolongé leur séjour ou parce qu'ils ont travaillé illégalement. Une telle dispense pourrait aussi réduire l'efficacité du système de contrôle en facilitant l'entrée et la sortie des personnes non dispensées de l'examen. Par exemple, des personnes pourraient entrer en voyageant à bord du même véhicule que des citoyens américains pour ainsi passer complètement inaperçus.

Le Conseil consultatif a recommandé l'application d'un système électronique de surveillance des entrées et des sorties:

> afin que les fonctionnaires à l'immigration au Canada aient dans leurs dossiers les données relatives à l'identité, au pays d'origine et au nombre d'étrangers qui entrent au Canada, qui en sortent ou qui sont censés le quitter.

Pour que pareil système soit efficace, il doit être complet. D'après des estimations approximatives, l'établissement de ce système coûterait quelque vingt millions de dollars aux contribuables canadiens en plus d'occasionner une augmentation des coûts d'opération annuels.

Même si un moyen de détection global et "parfait" pouvait être conçu, il pourrait toujours y avoir des problèmes de fonctionnement. Comme on le signale dans le "Document de travail", qui, en demandant le solde de son compte en banque ou en réservant une place d'avion, ne s'est jamais fait répondre que "le système est en panne"? D'ordinaire, les tâches essentielles peuvent quand même être accomplies. Mais que doit faire l'examinateur lorsque les passagers de plusieurs vols arrivent ou partent en même temps? Faudrait-il remplir des documents à la main pour vérification et surveillance ultérieures? Si des arrivants ne font l'objet d'aucun contrôle, le système n'est plus parfait. Évidemment, il ne faut pas établir de système en supposant que le matériel tombera en panne. Par ailleurs, il faut tenir compte du fait que les machines peuvent parfois tomber en panne en raison de problèmes mécaniques ou humains.

Le mémoire de l'A.B.C. n'appuie pas ce genre de système:

> Pour être efficace, un système électronique de contrôle à la frontière doit se doubler d'un système d'inspection plus efficace et complet au moment de l'entrée et d'un solide dispositif d'exécution de la loi qui assure le suivi lorsque sont enfreintes les conditions de sortie; ce qui coûterait fort cher.
>
> De plus, il est certain qu'un tel système entraverait le mouvement des passagers dans les aéroports, ce qui ennuierait les voyageurs et pourrait grandement nuire au tourisme. Les risques d'abus de ce

> système, son potentiel de collecte de renseignements et son application à l'endroit des citoyens et résidents du Canada ne sont pas sans susciter de vives préoccupations en matière de respect des droits civils. (Annexe A, p. 45)

Une grande compagnie aérienne partage ces inquiétudes:

> Les contrôles de sortie, au moyen de documents ou de systèmes électroniques, sont de véritables cauchemars quand on recueille des renseignements sur des voyageurs respectueux des lois. Les voyageurs malhonnêtes donnent de fausses informations ou prennent d'autres moyens pour contourner le système... Les contrôles de sortie gênent le départ des voyageurs, occupent un espace précieux dans les aéroports et entraînent des retards dans les départs des avions. (Annexe P)

Nombreux sont ceux, par contre, qui se sont prononcés en faveur d'un tel système en dépit de ses coûts.

Voici ce qu'on lit dans un mémoire:

> ... la politique de se laisser rebuter par les coûts financiers de contrôles efficaces manquerait de vision car, fatalement, il faudra, par la suite, subir des coûts à la fois financiers et sociaux beaucoup plus considérables pour débrisquer les contrevenants et les faire partir. (Annexe K)

Certains fonctionnaires en poste à l'étranger voient également d'un oeil très favorable la mise en place d'un système informatique international. Ainsi les demandes rejetées à un bureau seraient rapidement signalées aux autre bureaux, ce qui découragerait la présentation de demandes multiples.

À notre avis, un système complet de contrôle de sortie ne s'impose pas à l'heure actuelle. Nous songeons particulièrement aux retards et aux ennuis que risquent de subir les voyageurs. Nous sommes également conscients des

coûts élevés que représentent non seulement la mise en place mais également le fonctionnement d'un système électronique global.

Il n'en reste pas moins que, dans un monde de plus en plus complexe, ce système deviendra inévitable un jour et celui-ci pourrait venir alors que nous en aurons un pressant besoin.

Recommandation: Notre système d'immigration doit se donner comme but à long terme la mise en place d'un système électronique complet de contrôle des entrées et des sorties, avec liaison complète avec tous les bureaux à l'étranger. Il faudrait tenir compte de ce système dans les réaménagements des aérogares et dans les autres travaux de planification connexes. Dans l'immédiat, il faut continuer d'améliorer le plus rapidement possible les moyens informatiques.

D. Autres initiatives

1. Contexte

Le Vérificateur général a fait remarquer qu'un certain nombre d'études ont été réalisées afin d'améliorer l'efficacité de l'inspection primaire:

> Ces études ont démontré que l'examen primaire n'est pas un moyen efficace pour savoir qui doit faire l'objet d'un examen secondaire, mais elles n'ont pu proposer aucune modification des méthodes qui permettent d'en améliorer l'efficacité. Elles ont aussi révélé que les méthodes suivies aux différents points d'entrées sont invariablement les mêmes, ce qui facilite la tâche de ceux qui veulent s'introduire frauduleusement au Canada.1

---

1. Rapport du Vérificateur général du Canada à la Chambre des communes, année financière prenant fin le 31 mars 1982.

Apparemment, on n'a donné aucune suite à ces études parce que les responsables les ont trouvées non concluantes. Des négociations se poursuivent depuis février 1980 entre la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada et Douanes et Accise Canada; on cherche à donner une définition officielle claire des rôles et responsabilités de chacun dans l'examen primaire.

Nous avons cru observer une certaine inertie à l'égard de tous les changements que l'on peut apporter aux points d'entrée en ce qui concerne l'immigration. On devrait selon nous procéder à des expériences au moyen d'une série de projets pilotes qui pourraient être utiles sur le plan du contrôle et de l'exécution de la Loi et fournir en outre de meilleures indications sur l'orientation à donner à des changements de plus grande envergure. Le simple fait d'apporter des modifications aux méthodes serait déjà utile pour dérouter les personnes qui tentent d'entrer au Canada frauduleusement.

2. Inspections distinctes

Dans le rapport qu'il a présenté au Parlement, le Comité spécial mixte de l'immigration a fait allusion à l'examen primaire:

> À cet égard, le Comité tient à recommander avec insistance l'établissement d'examens distincts dans les aéroports internationaux, l'un pour les résidents canadiens et l'autre pour les visiteurs et les nouveaux immigrants. On accélérerait de la sorte les procédures pour les Canadiens qui rentrent chez eux, car, avec les grands appareils utilisés de nos jours, ils doivent souvent subir des retards. Grâce à cette seule mesure, il serait possible d'affecter les agents d'immigration expérimentés à l'examen primaire des visiteurs et des immigrants, où leur expérience serait un atout précieux.1

---

1. le 6 novembre 1975

À notre avis, cette recommandation est éminemment sensée. D'ailleurs, de nombreux autres pays ont adopté des méthodes semblables.

On ne voit trop pourquoi à travers le Canada on n'a pas encore adopté cette solution. Il est vrai qu'il y a des problèmes d'espace dans certaines aérogares, mais cela n'empêche pas de faire un essai au moyen de projets pilotes à un certain nombre d'endroits. On pourrait même aller plus loin et séparer les visiteurs munis de documents, les ressortissants américains et les autres visiteurs (sans visa). Il faudrait tenter de vérifier l'efficacité de cette méthode.

Recommandation: Il faudrait réaliser un projet pilote dans un nombre limité d'aérogares pour mettre à l'essai la méthode des examens primaires en groupes distincts. Pour les voyageurs non canadiens, les agents des douanes seraient remplacés par des agents d'immigration.

3. Examen primaire double

Bien qu'il ait beaucoup été question des difficultés découlant du fait que les agents des douanes se chargent de l'examen primaire de l'immigration, il semble n'y avoir eu aucune mesure exacte de leur rendement par rapport à celui des agents d'immigration. On pourrait le faire simplement en demandant à chaque passager de se soumettre à un deuxième examen primaire, exécuté par un agent d'immigration. Chaque agent remplirait les fiches séparément et les résultats pourraient ensuite être comparés avec ceux des examens secondaires.

Recommandation: On devrait réaliser un projet pilote prévoyant un double examen qui permettrait de comparer le rendement des agents des douanes et de l'immigration pour ce qui est de l'examen primaire.

4. Fiches de débarquement

Un certain nombre de pays obligent les voyageurs à remplir une fiche de débarquement. Le Canada a déjà fait de même. Ces fiches, fournissant des informations comme la date de naissance, la nationalité, le numéro de passeport, l'adresse personnelle, la destination au Canada, l'objet de la visite, devraient de nouveau être exigées pour les étrangers et résidents permanents mais de façon limitée et à titre d'essai. En effet, elles peuvent fournir des renseignements qui facilitent les examens primaire et secondaire et être utiles aux enquêteurs qui doivent assurer le suivi. Selon les résultats des essais, on pourrait en généraliser l'usage ou les éliminer.

Recommandation: De façon limitée et à titre d'essai, on devrait demander aux personnes qui viennent au Canada de remplir une fiche de débarquement. Si celle-ci s'avère utile, on devrait en généraliser l'usage.

5. Documentation et contrôle complets

Il est impossible de soumettre à un examen détaillé et complet tous les visiteurs au Canada, mais on peut le faire pour des personnes choisies au hasard. Cette méthode a une valeur de dissuasion reconnue et il faudrait essayer de l'appliquer pour les visiteurs au Canada.

Ainsi, certains vols pourraient être désignés pour l'application de ces méthodes spéciales. Lorsque le vol arrive, tous les voyageurs qui ne sont pas canadiens ou résidents permanents seraient soumis à l'examen secondaire complet. L'information serait communiquée à des enquêteurs au point de destination qui contrôleraient l'arrivée et le départ. Ce projet, outre son effet dissuasif, pourrait fournir de précieuses données sur les tendances de l'immigration illégale au Canada.

D'aucuns jugeront ces mesures excessives, mais il semble qu'elles soient utilisées dans d'autres pays. Une personne raconte l'expérience suivante qu'elle a vécue ces dernières années lors d'une visite en Australie:

> Lorsque j'ai demandé un visa de visiteur, on m'a demandé de préciser mes lieux de destination et la durée de mon séjour. À mon arrivée à Melbourne, on m'a de nouveau demandé de fournir ces adresses, dont on a vérifié la concordance par rapport aux informations déjà fournies. De plus, un fonctionnaire a appelé les personnes chez qui je devais me rendre pour s'assurer que j'allais bien chez elles; il a de nouveau communiqué pour s'assurer de mon arrivée et enfin de mon départ. (Annexe Q)

D'après les appels téléphoniques, il semblait que toute irrégularité entraînerait une visite du fonctionnaire. Bien que le projet pilote envisagé ne prévoie que l'application au hasard de ces méthodes, il permettrait de faire savoir aux pays d'où provient l'immigration illégale à quoi s'en tenir.

Recommandation: On devrait réaliser un projet pilote selon lequel des avions entiers seraient soumis à l'examen secondaire et à un contrôle subséquent.

6. Généralités

Bien qu'on n'ait donné qu'une idée très générale de ces projets pilotes, chacun propose une façon de mesurer les contrôles à la frontière et, peut-être, de les améliorer. Un certain nombre d'entre eux pourraient être réalisés simultanément, mais il est évident qu'il faut énoncer clairement les objectifs et les méthodes de contrôle des projets.

Il serait extrêmement important de donner une bonne et claire explication aux voyageurs qui, à cause de ces projets pilotes, devront attendre davantage et subir de plus graves inconvénients. Il y aurait lieu de les informer à l'avance (sans, bien sûr, préciser les vols visés) pour éviter tout malentendu. Il faudrait également choisir les vols de façon judicieuse pour prévenir toute accusation de discrimination à l'égard de visiteurs de certains pays. Nous croyons que ces projets pilotes peuvent se réaliser avec un minimum d'inconvénients pourvu qu'on les explique bien et qu'on fasse preuve de bon sens.

Recommandation: Il faudrait établir clairement les objectifs et les méthodes de contrôle concernant les projets pilotes. Il faudrait également que les responsables expliquent les projets au public avec le plus grand soin et qu'ils les conçoivent et les réalisent de façon sensée.

E. Visas de visiteur

1. Politique actuelle

Aux termes de la Loi sur l'immigration, un visa de visiteur est exigé de tous les voyageurs qui se présentent au Canada, à moins que leur pays

d'origine ne fasse expressément l'objet d'une dispense. Dans les faits, environ 80 pays sont soustraits à cette obligation tandis que 85 doivent s'y conformer. Mis à part les visiteurs américains, 85.5 % des personnes qui sont venues au Canada en 1981 provenaient de pays dont les ressortissants n'ont pas à obtenir un visa, les visiteurs des autres pays ne représentant que 14.5 %.

Les États-Unis ont également adopté des dispositions prévoyant que tous les visiteurs doivent être munis de visas, mais le Canada est le seul pays qui fait l'objet d'une dispense à cet égard.

Par le passé, le Canada a accordé les dispenses pour des motifs divers, dont les suivants: liens traditionnels, historiques, économiques et culturels; nombre des visiteurs; accords bilatéraux et réciprocité. En 1977, le gouvernement a approuvé le principe selon lequel le visa doit être exigé à l'égard de tout pays qui pose un problème de contrôle important. Depuis lors, les dispenses ont été retirées pour les ressortissants de 12 pays, dont le plus récent est l'Inde, en 1981.

2. Élimination des dispenses

À bien des égards, le visa est le mécanisme de contrôle le plus efficace. Il permet de filtrer à l'étranger les requérants de sorte qu'au moins la plupart des visiteurs qui ne sont manifestement pas de bonne foi peuvent être écartés. L'absence de l'exigence relative au visa peut être

considérée comme un "facteur d'attirance" important dans le cas des chômeurs se trouvant dans des pays non industralisés. Même en exerçant un emploi mal payé au Canada pendant quelques années, un travailleur illégal peut accumuler des sommes qu'il ne pourrait même pas rêver d'amasser dans son pays d'origine. Lorsque l'entrée est refusée à l'étranger, le contrôle est efficace et n'entraîne pas de frais de transport, comme cela se produit dans le cas du "visiteur" qui est refoulé au point d'entrée, ni de frais au Canada au chapitre de l'exécution de la Loi et du renvoi après qu'un visiteur a prolongé indûment son séjour. L'examen à l'étranger permet également de retarder la décision en attendant les résultats des vérifications des antécédents personnels (casier judiciaire, etc.).

Dans tous les cas où l'on a imposé l'obligation du visa, il y a eu réduction du pourcentage des "visiteurs" refoulés aux frontières canadiennes. Les visiteurs authentiques en profitent, car grâce au filtrage à l'étranger, ils éprouvent rarement des difficultés au point d'entrée. Si on refuse de les admettre, ils peuvent interjeter appel auprès de la Commission d'appel de l'immigration.

Le visa s'est également avéré efficace comme moyen de réduire le nombre de personnes à renvoyer du Canada. Dans tous les cas où le visa a été utilisé comme mécanisme de contrôle, il y a eu une diminution notable du taux de renvoi pour le pays visé.

Par exemple, en octobre 1981, la dispense concernant le visa de visiteur a été supprimée dans le cas de l'Inde en raison d'une augmentation sans

précédent du nombre de ressortissants de ce pays qui revendiquaient le statut de réfugié, ce qui avait commencé à nuire au processus de reconnaissance du statut de réfugié au Canada. À ce moment, l'exigence relative au visa a également été considérée dans le but de protéger les ressortissants de l'Inde contre l'exploitation par des "consultants" et agents de voyage sans scrupule dans ce pays. À l'étranger, on s'est employé à améliorer la capacité de traitement des demandes de visa en augmentant le personnel et en essayant de donner le service le même jour pour les requérants qui se présentaient en personne au haut-commissariat à New Delhi. Malgré des problèmes réguliers liés à la vérification des documents, plus de 1 000 visas ont été délivrés chaque mois et le taux de refus est légèrement inférieur à 20 %. On a pratiquement éliminé de cette façon les abus en provenance de ce pays.

Une personne nous a écrit pour insister sur l'importance du rôle de nos agents des visas dans les pays dont les ressortissants doivent produire un visa:

> ... il faut choisir avec le plus grand soin les personnes nommées dans les ambassades et consulats canadiens dans ces pays. Les systèmes les plus éclairés et conçus avec la plus grande compassion peuvent connaître un échec retentissant s'ils sont appliqués par un certain type de bureaucrate, par un employé froid et indifférent qui se délecte dans l'exercice de ses petits pouvoirs et cherche par tous les moyens à bloquer les demandes de visa. Un cours-maison en relations humaines est un impératif pour le personnel travaillant dans des régions névralgiques.

L'auteur de cette lettre est un citoyen canadien qui parle des difficultés qu'il a éprouvées lorsque les exigences relatives aux visas ont été imposées à Haïti.

La grande majorité des répondants se sont prononcés en faveur d'une utilisation plus grande du visa comme méthode de contrôle à la frontière. Voici un exemple:

> Le visa est une bonne méthode pour contrôler les entrées au Canada. Ce qui m'étonne, c'est que les ressortissants de 80 pays en soient dispensés. Ce chiffre m'apparaît anormalement élevé. Quand un pays comme l'Australie peut exiger des visas pour les ressortissants d'autres pays membres du Commonwealth, nous pouvons sûrement être plus prudents au lieu d'accorder une dispense à 80 pays dans un domaine aussi délicat. (Annexe Q)

Nous sommes parfaitement d'accord, et le visa de visiteur nous apparaît comme une méthode importante et efficace de contrôle à la frontière.

Toutefois, nous reconnaissons également qu'il n'appartient pas exclusivement au Ministre de l'immigration de décider de retirer la dispense à un pays donné. Puisque d'autres considérations comme les relations avec les autres pays, entrent en ligne de compte, c'est le gouvernement qui doit décider et non uniquement un ministre. À notre avis, il y aurait lieu de revoir en profondeur la liste des pays faisant l'objet d'une dispense. À moins de raisons sérieuses, on devrait retirer cette dispense à tous les pays sauf aux États-Unis.

Recommandation: Le gouvernement devrait réexaminer en profondeur la liste des pays dispensés des exigences relatives aux visas et, à moins de raisons sérieuses, supprimer toutes ces dispenses sauf pour les États-Unis.

Le Document de travail aborde la question du taux de renvoi d'immigrants illégaux venant de divers pays; le taux est le nombre de renvois par 100 visiteurs admis. Ce taux était dernièrement de 5.3 dans le cas de la Guyane (486 renvois). Suivent la Jamaïque avec un taux de 4.6 (1107 renvois), l'Inde avec un taux de 2.2 (603 renvois), le Portugal avec un taux de 1.5 (164 renvois) et le Pérou avec un taux de 1.3 (79 renvois). Tous les autres ont un taux inférieur à 1 renvoi par 100 visiteurs. De nombreux répondants sont en faveur de la supression de la dispense lorsque le taux de renvoi révèle un problème particulier d'application de la loi. On recommande comme seuil un taux supérieur à 1 renvoi par 100 visiteurs.

Toutefois, selon certains, les taux élevés de la Guyane et de la Jamaïque s'expliquent directement par des mesures plus rigoureuses à l'endroit des minorités fortement typées. Cette affirmation ne semble reposer sur aucune preuve. La politique d'exécution de la Loi "se fondant sur une simple réaction", dont il est question au début du prochain chapitre laisserait même croire le contraire, du moins en ce qui concerne les agents d'immigration. (Selon une étude, quelque 38 % des cas d'étrangers pouvant être expulsés ont été signalés par de simples informateurs.) La situation est moins claire en ce qui concerne les cas signalés par les organismes chargés de l'application de la Loi (45 %, selon cette étude).

Le taux de renvoi nous semble être un indicateur raisonnable permettant de décider d'éliminer la dispense. Toutefois, nous préférons une révision complète ainsi qu'une réduction considérable de la liste des dispenses. S'il y a des réserves spéciales à l'égard de quelques pays, certaines des

dispenses pourraient être éliminées, quitte à ce qu'on réétudie la question après un certain temps.

Recommandation: S'il y a des réserves particulièrs à l'égard de l'élimination de la dispense pour certains pays, l'élimination pourrait faire l'objet d'un nouvel examen après trois ans.

Un certain nombre de répondants se sont prononcés en faveur d'une généralisation des exigences relatives aux visas, mais avec une réserve, cependant:

> Elles posent des obstacles administratifs qui peuvent avoir des conséquences de vie ou de mort pour les personnes qui fuient l'oppression et pour qui le Canada est le seul asile accessible. Les exigences relatives au visa ne doivent jamais couper toute retraite à ces gens-là. (Annexe R)

D'autres affirment que ces exigences ne doivent pas être imposées aux pays d'où peuvent venir des réfugiés ou qui, de façon flagrante, violent sans vergogne les droits de la personne.

Recommandation: La décision de retirer la dispense des exigences relatives aux visas doit prendre en considération la façon dont le pays touché traite les droits de la personne.

Si l'on veut que les bureaux à l'étranger soient efficaces et prennent les bonnes décisions quant aux demandes de visa, il faut les informer de ce qui se passe au Canada dans le domaine de l'exécution de la Loi. Par le passé, ils n'ont pas reçu de rapports réguliers sur l'exécution de la Loi au

Canada en général ou par nationalité. À l'occasion seulement, on les a mis au courant des problèmes qui se posaient dans certains cas particuliers.

Recommandation: La Commission doit prendre des dispositions pour informer régulièrement les bureaux à l'étranger de la situation dans le domaine de l'exécution de la Loi.

3. Coûts

Il faudrait des ressources supplémentaires si l'on souhaitait appliquer à de plus nombreux pays les exigences relatives aux visas. Bien sûr, avant qu'une dispense ne soit éliminée, il faut que le Ministre ait la certitude que les moyens et les resssources nécessaires au traitement sont suffisantes. Cependant, le coût de ces ressources serait relativement faible si on le compare à celui des enquêtes et du renvoi d'un immigrant illégal qui se trouve déjà au Canada.

Bien que les chiffres suivants reposent sur un certain nombre d'hypothèses, ils donnent une idée très claire des avantages que le visa présente sur le plan financier comme méthode de contrôle. Pour refuser un visa à l'étranger, il en coûterait 16,40 $ à la Commission. Les frais de renvoi d'une personne refoulée dès l'arrivée s'élèvent à 787,67 $ et ceux du renvoi après admission au Canada à 2 078,20 $.

De toute façon, nous estimons que le coût de délivrance des visas à l'étranger doit être récupéré par l'imposition de frais semblables à ceux déjà exigés pour les passeports canadiens et d'autres services consulaires.

Ces frais doivent être uniformes, pour que l'administration en soit facilitée, et assez élevés mais généralement comparables à ceux exigés par de nombreux autres pays, dont les États-Unis et l'Australie.

Des frais doivent être exigés non seulement pour les visas de visiteur mais aussi pour les visas d'immigration, d'étudiant et pour les autorisations de travail temporaire. Il faudrait prévoir des exceptions dans le cas des réfugés, par exemple, des personnes qui entrent dans la catégorie désignée et des diplomates. Les frais relatifs aux demandes de la catégorie de la famille pourraient être perçus auprès du parrain au Canada.

Le risque d'entraver le tourisme soulève certaines inquiétudes, mais il ne nous semble pas que ce soit là un grave problème. Les Canadiens acquittent ces frais lorsqu'ils se rendent à l'étranger et, de toute façon, le montant en serait faible par rapport aux frais de voyage à partir des pays en cause.

Recommandation: Des frais d'examen de 50 $ par demande devraient être exigés (sauf dans certains cas bien spécifiés) pour étudier les demandes de visa et autres.

4. Visiteurs parrainés

D'après le Document de travail, monsieur Axworthy a exprimé quelques réserves sur l'effet de cette mesure dans le cas des pays où les citoyens canadiens et les résidents permanents ont de nombreux parents et amis. Dans les cas d'urgence (maladie grave, décès, par exemple), l'obligation

d'obtenir un visa pourrait retarder le voyage et causer beaucoup d'inconvénients à tous les intéressés.

Cependant, nous n'avons reçu aucune instance soulignant ce genre de problème. En fait, un ministre provincial a même écrit:

> Nous ne sommes au courant d'aucun incident où les exigences relatives aux visas ont occasionné des ennuis ou des inconvénients aux visiteurs authentiques dans les cas d'urgence comme la maladie ou le décès d'un membre de la famille. En fait, nous avons entendu bien des réflexions favorables au sujet de la qualité du service fourni par les employés canadiens préposés aux visas à New Delhi. (Annexe S)

C'est avec une certaine fierté que les responsables se disent en mesure de délivrer un visa le jour même dans les situations d'urgence ou celles faisant intervenir des considérations humanitaires. Il faut souvent moins de temps pour obtenir un visa que pour retenir sa place dans l'avion. Même si un visiteur arrivait au Canada pour une raison urgente sans son visa, il pourrait être admis en vertu du paragraphe 19(3) de la Loi sur l'immigration.

Quoi qu'il en soit, un certain nombre de répondants ont trouvé intéressante l'idée du parrainage. Ce serait une façon dont les Canadiens pourraient faciliter la délivrance d'un visa de visiteur pour leurs parents et amis de l'étranger.

Une formule de parrainage pourrait être disponible dans tous les Centres d'Immigration du Canada. Elle serait remplie par l'hôte canadien et postée à la personne intéressée, qui la joindrait à sa demande de visa de visiteur.

Pour l'agent des visas, ce serait une preuve attestant les détails du séjour envisagé et, notamment, la volonté de l'hôte canadien d'offrir une garantie personnelle que le parent rentrera chez lui à la fin de son séjour.

Recommandation: Il faudrait mettre au point un formulaire de parrainage qui serait disponible dans tous les Centre d'Immigration du Canada. Il permettrait aux Canadiens de faciliter l'étude des demandes de visa présentées à l'étranger.

CHAPITRE SIX

EXÉCUTION DE LA LOI AU CANADA

A. Politique générale d'exécution de la Loi

Le Conseil consultatif a constaté un manque d'uniformité dans les différentes régions du Canada dans l'application de la Loi. Il a toutefois noté qu'en général les agents avaient tendance à réagir (par exemple aux "tuyaux" des informateurs) plutôt qu'à prendre les devants et à chercher activement les illégaux et à tenter de les soumettre à la Loi. Une analyse effectuée dans ce domaine à Toronto corrobore ce point de vue, car elle révèle que quelque 38 % (316) des étrangers passibles de renvoi ont été signalés par des informateurs privés et que 45 % (369) l'ont été par la police du Grand Toronto.

Il ne faudrait pas en conclure qu'une politique d'exécution de la Loi de cette nature entraîne nécessairement un relâchement inacceptable dans ce domaine. Il faut tenir compte du genre de personnes qui violent la Loi. Comme l'infraction n'a pas un caractère ponctuel, mais plutôt permanent en raison du "statut" du contrevenant, les chances que ce dernier soit retrouvé sont relativement élevées. C'est particulièrement le cas dans une société très organisée où les contacts avec des agents gouvernementaux sont assez réguliers. Même en appliquant une telle politique, l'Immigration affecte actuellement à plein temps plus de 100 agents à des tâches d'investigation (ainsi qu'un nombre beaucoup plus grand à temps partiel). Au cours de 1981, les agents de la Commission ont mené 75 000 investigations.

Pour toute mesure d'exécution de la loi appliquée sur une grande échelle, il faut examiner la question des priorités en ce qui concerne la répartition des ressources. Par exemple, dans le cas de l'application de la loi (infractions criminelles) par les forces policières, bien des infractions ne font l'objet d'aucune investigation, mis à part le fait d'enregistrer la plainte de la victime (le vol par effraction dans les résidences en constitue l'exemple principal). Dans le contexte de l'application de la Loi sur l'immigration, le fait de se fier surtout à des informateurs et à des renseignements fournis par la police est économiquement très rentable. Les chances de succès de chaque enquête entreprise sont très élevées. En outre, une fois un illégal retrouvé, la procédure menant à son renvoi est strictement suivie. À cette étape, il est rare que l'on fasse preuve de clémence par le recours au pouvoir discrétionnaire.

Il faut également considérer, comme le propose le Conseil consultatif, ce que peut entraîner pour la Commission le fait de "chercher plus activement à débusquer les immigrants illégaux". Puisque aucun événement ou incident particulier ne fait l'objet d'investigations, une méthode plus active suppose une investigation fondée seulement sur des soupçons, et, en corollaire, certains groupes seraient visés, dont des minorités visibles. Puisque les plus forts taux d'illégaux se sont trouvés par le passé parmi les visiteurs de la Jamaïque, de la Guyane et du Portugal, il faudrait, en vertu de cette méthode plus active, infiltrer ces communautés ethniques et y effectuer des descentes. Les Canadiens sont-ils prêts à tolérer une telle façon d'agir de la part de fonctionnaires?

De même, puisque les illégaux ont tendance à travailler dans certains secteurs d'activité, il faudrait s'attendre à ce que des descentes soient effectuées dans des hôtels, des usines, etc., qui emploient un grand nombre de personnes de certaines origines ethniques. Là encore, les Canadiens pourront se demander s'il est souhaitable que les fonctionnaires mettent l'accent sur ce genre de vérification. Enfin rien ne garantit qu'une méthode plus active d'exécution de la Loi permettrait d'accroître pour la peine le nombre d'immigrants illégaux qu'on pourrait retrouver. En somme, il faut soupeser les coûts et les effets négatifs sur le plan des relations communautaires par rapport aux avantages éventuels à tirer de cette méthode.

Pour mettre en oeuvre une politique d'application de la Loi vraiment plus dynamique, il faudrait envisager d'accorder plus de pouvoir aux investigateurs en modifiant les dispositions législatives. À l'heure actuelle, les agents d'immigration n'ont pas le pouvoir de fouiller et de confisquer. De même, rien dans la Loi n'oblige les individus à collaborer avec les investigateurs. Les enquêtes sur les travailleurs illégaux sont difficiles à mener, car les agents n'ont même pas le pouvoir d'obliger les employeurs à produire les dossiers personnels de leurs employés. Lorsqu'on se demande si une mesure législative peut entraver la liberté des Canadiens, on se demande habituellement si le mal à combattre justifie une action de cette envergure.

Voilà autant d'aspects abordés dans le Document de travail, et qui ont suscité de nombreuses observations. Cependant, beaucoup de réponses semblaient peu cohérentes, favorisant en principe une application plus

rigoureuse de la Loi, mais rejetant beaucoup des mesures concrètes que ce choix doit entraîner. Toutefois, nombreux sont ceux qui partagent l'opinion suivante:

> De façon générale, je dois dire que, à titre de citoyen, je m'oppose à ce qu'on prenne pour cibles les groupes qui risquent d'accueillir des immigrants illégaux et à ce qu'on impose à tous la dactyloscopie et l'obligation de produire les documents relatifs à l'emploi. Le Canada est un pays ouvert et libre. Le problème de l'immigration illégale n'est pas assez important chez nous pour justifier pareils empiètements sur notre précieuse liberté. (Annexe I)

Le mémoire de l'ABC conclut que même si des améliorations sont possibles, il n'est pas impérieux d'apporter des changements dans le domaine de l'application de la Loi:

> Depuis le Programme de redressement du statut de 1973, la Commission de l'immigration a mis en place plusieurs dispositifs pour lutter contre l'immigration illégale et retrouver les personnes qui restent au Canada sans y être autorisées. Nous le répétons, l'utilisation de cartes d'assurancesociale distinctes pour les non-immigrants a sensibilisé les employeurs à la question du statut, de sorte que les immigrants illégaux ont de plus en plus de mal à trouver et à conserver un emploi. Ainsi, les garanties exigées au moment de l'arrivée, l'utilisation d'ordinateurs aux principaux points d'entrée et une collaboration accrue des forces de police ont permis de constituer un système efficace pour faire respecter les dispositions de la Loi sur l'immigration de 1976 et du Règlement sur l'immigration. Comme le précise le Document de travail sur les immigrants illégaux, un système d'application qui réagit simplement aux renseignements qui lui sont présentés peut être efficace, ce que semble corroborer l'expérience actuelle. (Annexe A, p. 47)

Bien que des améliorations nous semblent possibles dans un certain nombre de domaines, il n'apparaît pas indispensable d'adopter une politique d'exécution de la Loi plus poussée et plus intense. Voici les améliorations recommandées.

Recommandation: Le Canada devrait, sous réserve de certaines améliorations, continuer d'appliquer une politique d'exécution de la Loi se fondant sur une simple "réaction".

La Loi sur l'immigration autorise la Commission à recourir à la dactyloscopie (prise d'empreintes digitales) pour les immigrants expulsés, mais elle a adopté comme politique générale d'y recourir uniquement dans les cas des personnes condamnées pour une infraction criminelle ou s'il existe de bonnes raisons de croire que les personnes concernées reviendront au Canada sans l'autorisation nécessaire. Néanmoins, les renseignements concernant tous les étrangers expulsés sont introduits dans le système informatisé de signalement de la Commission (SSOBL) déjà décrit. Il faudra peut-être recourir davantage à la dactyloscopie à l'avenir, mais la modération dont ont fait preuve les responsables de l'application de la Loi jusqu'ici semble judicieuse.

Recommandation: Comme il n'est pas prouvé qu'il soit nécessaire de généraliser l'utilisation de la dactyloscopie, il faudrait continuer, comme on le fait maintenant, à réserver cette pratique à des cas particuliers d'expulsion.

B. Poursuites

1. Sanctions contre les employeurs

L'article 97 de la Loi sur l'immigration dispose que:

> (1) Quiconque engage une personne, autre qu'un citoyen canadien ou un résident permanent, en sachant que la présente Loi ne l'autorise pas à prendre un tel emploi, commet une infraction...

Le paragraphe (2) précise la restriction "en sachant", car il dispose que l'employeur est réputé savoir même lorsqu'il n'a pas exercé "une diligence raisonnable pour connaître" la situation de l'intéressé. La sanction maximum prévue est une amende de 5 000 $ dollars et une peine d'emprisonnement de deux ans. Dans les faits, les tribunaux se contentent le plus souvent d'amendes de 75 $ à 500 $. Il ne fait pas de doute que l'application de la Loi donne les meilleurs résultats dans le domaine du travail illégal. En effet, la possibilité d'obtenir un emploi est probablement le facteur qui motive le plus les illégaux à entrer ou à demeurer au Canada. Il est possible de limiter cette source de motivation en réduisant les possibilités d'emploi.

Les employeurs peuvent embaucher en pleine connaissance de cause des immigrants illégaux parce qu'ils sont une source de main-d'oeuvre à bon marché et peu exigeante. Par contre, il est possible qu'ils les emploient sans connaître leur situation ni même les dispositions de la Loi. La Commission a déjà entrepris des campagnes de publicité et a diffusé des brochures pour informer les employeurs des exigences de la Loi sur l'immigration en matière d'emploi. Toutefois, il est difficile, par le truchement ordinaire de la poste, d'atteindre bon nombre d'employeurs, par exemple ceux qui emploient des domestiques. Les grands employeurs embauchent rarement des illégaux.

Ces dernières années, les poursuites contre les employeurs n'ont guère été fréquentes, comme l'indiquent les chiffres suivants:

1979 Accusations portées: 51 Condamnations: 42 (82,4 %)

1980 Accusations portées: 35 Condamnations: 27 (77,2 %)

1981 Accusations portées: 34 Condamnations: 19 (55,9 %)

1982 Accusations portées: 58 Condamnations: 29 (50 %)

On a avancé un certain nombre de raisons pour expliquer la rareté des poursuites et le taux relativement faible de condamnation. En voici quelques-unes:

a) Il est difficile de prouver que l'employeur savait que l'employé n'était pas autorisé à travailler.

b) Les délais nécessaires pour saisir les tribunaux des causes, ce qui retarde l'émission d'un ordre d'expulsion étant donné que l'employé est le témoin le plus important dans la cause.

c) Les sentences peu sévères, qui incitent à conclure que l'effet de dissuasion ne vaut pas que l'on consacre du temps, de l'argent et des efforts à ce type de cause.

Au cours de nos consultations et des délibérations, des poursuites ont été intentées dans un cas plutôt tragique. À l'issue de l'affaire Dhillon, un homme d'affaires de Edmonton a été trouvé coupable, sous sept chefs d'accusation, d'utilisation de menaces et de violence pour forcer 14 étrangers illégalement entrés au Canada à travailler pour lui. Il a été condamné à trois ans de prison. Un journal a parlé de "cas bizarre d'esclavage moderne". Les travailleurs en cause sont venus illégalement de l'Inde à Edmonton expressément pour travailler pour cet entrepreneur en construction. À leur arrivée, on leur a enlevé leur passeport et leur argent. Comme ils ne parlaient pas anglais et ne connaissaient pas la législation canadienne du travail, ils ont travaillé dans un état de

servitude jusqu'à ce qu'un informateur anonyme donne à la GRC les renseignements qui ont conduit à l'enquête et aux poursuites. Dans cette affaire, cependant, les poursuites ont été intentées aux termes du Code criminel et non de l'article 97 de la Loi sur l'immigration.

Le Document de travail expose de façon très détaillée la question de la définition de l'infraction dans la Loi. Il étudie la possibilité de préciser l'expression "en sachant", peut-être en obligeant l'employeur à confirmer le statut d'immigrant de chaque employé. Un ministre provincial du Travail a formulé l'observation suivante:

> ... si on obligeait les employeurs à présenter une demande pour faire confirmer le statut d'un candidat, on pourrait s'exposer au risque de discrimination contre les personnes dont le nom indique l'appartenance à certaines nationalités. Les employeurs décideraient peut-être d'embaucher des travailleurs pour lesquels ils n'ont pas à demander de confirmation de statut. (Annexe T)

Une association a insisté sur le fardeau que cette obligation représenterait pour certains employeurs:

> Les maraîchers ont la charge saisonnière extrêmement difficile d'embaucher des employés pour faire la récolte au moment voulu. Sans une main-d'oeuvre suffisante pour faire la récolte, ils risquent de perdre tout le temps et l'argent investis au courant de l'année. Dans bien des cas, il y a un énorme roulement journalier. L'employeur arrive à peine à tenir les dossiers exigés par le Règlement de l'assurance-chômage. (Annexe U)

Une autre façon de rendre les poursuites plus efficaces serait de prévoir dans la loi des dispositions obligeant les employeurs à remettre sur demande à un agent d'immigration leurs dossiers pour inspection. Plusieurs des observations faites ci-dessus en ce qui concerne les méthodes plus actives d'exécution de la Loi valent également ici.

D'après un certain nombre d'observations que nous avons reçues, le noeud du problème, dans les poursuites contre les employeurs, ne réside pas dans les dispositions législatives actuelles mais bien dans le fait que ces poursuites sont loin d'être au premier rang des priorités. D'aucuns ont affirmé qu'avec un peu plus de détermination et une meilleure coordination chez les agents de la GRC, les enquêteurs de l'Immigration et les procureurs du ministère de la Justice, on pourrait obtenir de bien meilleurs résultats. À notre avis, il est impossible de mesurer l'efficacité des dispositions actuelles relatives aux employeurs, puisqu'on ne fait pas d'effort sérieux pour les appliquer. On trouvera plus loin les mesures recommandées pour atteindre les résultats souhaités.

Recommandation: Il faudrait s'efforcer de mesurer l'efficacité de sanctions actuelles contre les employeurs en accroissant l'importance de leur application.

2. Vérification du statut d'employé

Le système de la carte d'assurance sociale (NAS) n'a pas été un moyen de dissuasion efficace pour empêcher les immigrants illégaux de prendre un emploi. En fait, l'employé n'est pas tenu de montrer à l'employeur sa carte d'assurance sociale, mais simplement de lui fournir un numéro (NAS) dans les trois jours suivant le début de son emploi. Les numéros qui commencent par "9" doivent alerter les employés: des restrictions frappent l'autorisation de travail du détenteur. Une analyse effectuée à Toronto sur les étrangers passibles d'expulsion a révélé que 55 % d'entre eux n'avaient utilisé ni carte ni numéro d'assurance sociale et que seulement 4 % avaient employé un numéro fictif. Par ailleurs 14 % se sont servis d'une carte empruntée,

16 % ont présenté leur propre carte et 10 % uniquement avaient une carte volée ou fausse.

Le Conseil consultatif a recommandé d'entreprendre une étude pour trouver des moyens de rendre plus sûr le système de la carte d'assurance sociale, et des mesures ont déjà été prises à cet égard. Selon nos propres recherches, les possibilités ne manquent pas pour établir un lien plus solide entre la Commission d'assurance-chômage et la Commission de l'immigration au moyen du NAS. Nous avons également appris que les États-Unis se préparent à émettre leurs cartes de sécurité sociale sur papier-monnaie pour éviter les risques de contrefaçon. Bien qu'il faille un certain temps pour remplacer toutes les cartes qui ont été émises, on devrait envisager dès maintenant la possibilité d'adopter la même solution. Presque tous les répondants qui ont commenté la question ont rejeté le système universel d'identité pour les Canadiens.

Recommandation: Il faut déployer de plus grands efforts pour rendre le système de NAS plus sûr, notamment en renforçant le lien entre les dispositifs d'exécution de la Loi sur l'immigration et sur l'assurance-chômage, en choisissant un papier spécial et en prenant d'autres mesures pour atténuer les risques de contrefaçon.

3. Autres poursuites

Les travailleurs illégaux peuvent être poursuivis aux termes de l'article 95 de la Loi sur l'immigration. La sanction maximum est la même que pour les employeurs. La plupart du temps, il n'y a aucune poursuite, et le contrevenant est renvoyé le plus rapidement possible. La plupart des répondants ne voient pas l'utilité de poursuites contre les immigrants

illégaux, même lorsque les personnes en cause sont autorisées à s'établir grâce à l'exercice du pouvoir discrétionnaire. Par contre, un répondant ulcéré de Vancouver a fait une proposition intéressante:

> ... la loi doit être modifiée de façon à prévoir la confiscation de tous les biens et propriétés que l'immigrant illégal a pu accumuler pendant qu'il travaillait au Canada. (Annexe V)

Dans la plupart des cas, cette sanction serait excessive, mais il peut se produire des cas d'abus particulièrement flagrant pour lesquels elle conviendrait. En tout cas, l'existence même d'une telle disposition peut constituer un élément de dissuasion non négligeable. Des dispositions relatives à la confiscation des biens apparaissent dans nombre de domaines de la réglementation fédérale.

Au cours de nos consultations, un immigrant illégal a été repéré après avoir gagné 100 000 $ à la loterie. Sauf erreur, il est maintenant à l'étranger pour faire une demande d'admission à titre d'entrepreneur!

Recommandation: On devrait envisager de modifier la Loi sur l'immigration pour prévoir la confiscation des biens et actifs acquis au cours d'un séjour illégal au Canada, comme recours possible dans des cas extrêmes d'abus flagrant.

Aux termes de l'article 95 de la Loi, il peut également y avoir des poursuites contre:

> ... quiconque incite, encourage ou aide sciemment ou tente d'inciter, d'encourager et d'aider une autre personne à contrevenir à une disposition de la présente Loi ou du Règlement...

Certaines personnes ont répondu qu'il fallait déployer de plus grands efforts pour imposer des sanctions contre ceux qui accueillent des immigrants illégaux:

> Il doit y avoir de réelles sanctions contre ceux qui abritent ou qui encouragent les immigrants illégaux. Quiconque serait trouvé coupable à ce titre devrait être expulsé ou perdre, pour une bonne période de temps, le droit de faire venir d'autres membres de sa famille au Canada soit comme visiteurs soit comme immigrants. (Annexe W)

Dans les faits, les poursuites en vertu de cette disposition sont exceptionnelles. Les responsables de l'application de la Loi doivent faire preuve de beaucoup de jugement en la matière, et, d'après ce que nous avons pu observer, ils ont su raisonnablement bien le faire. Le citoyen est parfois mis dans une situation embarrassante lorsqu'un parent de l'étranger prolonge son séjour comme visiteur. À l'heure actuelle, les poursuites sont réservées à certains cas d'obstruction dans le travail des responsables de l'application de la Loi.

4. Importance accrue

Comme on l'a laissé entendre sous la rubrique "Sanctions contre les employeurs", nous sommes d'avis qu'il y a une certaine ambiguïté dans la politique relative aux poursuites, notamment en ce qui concerne les employeurs. Il y aurait lieu de faire le nécessaire pour que l'on accorde à ces poursuites une importance accrue.

Lorsqu'on trouve des immigrants illégaux, il ne faudrait pas se contenter de les faire expulser du Canada, mais faire une enquête approfondie sur toutes les circonstances entourant la présence d'immigrants illégaux et en particulier sur leur emploi. En elles-mêmes, ces enquêtes

peuvent inciter des employeurs à faire preuve d'une plus grande circonspection en matière d'embauchage.

Des enquêtes plus poussées devraient entraîner des poursuites plus fréquentes et plus fructueuses, surtout si on s'efforce plus particulièrement de poursuivre les employeurs qui embauchent des illégaux en pleine connaissance de cause. Une fois qu'on a de bonnes raisons de croire qu'un employeur emploie sciemment des immigrants illégaux, il ne faudrait pas hésiter à recourir à des informateurs, à la surveillance et même à des agents secrets. Pour être efficace, il ne faut pas s'occuper que des enquêtes, mais également des poursuites elles-mêmes, qui doivent être perçues comme importantes, ainsi qu'en témoignera la gravité des sanctions réclamées. Les procureurs devront peut-être "sensibiliser" les juges à la gravité de l'immigration illégale au Canada comme grand problème social. Si, au yeux de la Cour, les coûts d'exercice et d'exécution de la Loi qu'entraîne essentiellement l'embauchage illégal sont en rapport direct avec la forte attirance qu'exercent les possibilités d'emploi, la gravité de l'embauchage illégal doit obligatoirement trouver un écho dans les sentences qui sont prononcées.

Fait intéressant, nous avons appris que, dans certains pays, celui qui emploie un immigrant illégal peut non seulement être poursuivi, mais aussi obligé de payer le retour en avion de l'employé. On pourrait fort bien envisager cette possibilité dans de prochaines mesures législatives.

Recommandation: Il faudrait établir à Montréal, Toronto et Vancouver des groupes de travail constitués d'un procureur du ministère de la Justice, d'un agent de la GRC et d'un enquêteur chevronné de l'immigration, tous

déterminés à donner plus d'importance aux enquêtes et aux poursuites contre les personnes qui emploient des immigrants illégaux. Le projet, s'étalant sur douze mois, aurait pour but d'évaluer l'efficacité que peuvent avoir les sanctions actuelles contre les employeurs. Il faudrait largement faire connaître ce projet pour obtenir l'effet de dissuasion maximum.

C. Grandes orientations en matière d'application de la Loi

Le rapport récent du Vérificateur général signalait l'absence de rationalisation dans le domaine de l'application de la Loi et la nécessité de préciser plus clairement les objectifs. C'est pourquoi la Commission a étudié sérieusement ses services d'enquête, ce qui a entraîné la création de nouveaux cours de formation et la rédaction de manuels sur les enquêtes.

La Commission de l'immigration compte beaucoup sur la GRC pour faire appliquer la Loi sur l'immigration. La GRC compte des divisions chargées de l'immigration et des passeports un peu partout au Canada et une centaine d'agents s'occupent à plein temps des enquêtes dans ces deux domaines. On dénombre également une centaine d'agents d'immigration qui travaillent à plein temps comme enquêteurs, surtout à Montréal, Toronto et Vancouver, et bien des conseillers en immigration font également des investigations à temps partiel.

La décentralisation régionale de l'application de la Loi comporte certaines caractéristiques qui, selon nous, ne favorise pas la définition d'objectifs clairs, pour reprendre l'opinion du Vérificateur général. Ainsi, il arrive fréquemment qu'on laisse la GRC décider s'il faut intenter des poursuites, mais celle-ci semble donner toute liberté d'action à chacune

de ses régions. Une coordination centrale plus poussée serait peut-être un moyen efficace pour assurer l'uniformité dans certains cas et également pour dépister les fraudeurs, les conseillers peu scrupuleux et ceux qui font le trafic des illégaux.

La plupart des répondants sont fortement en faveur d'une plus grande intervention des agents d'immigration plutôt que des organismes d'exécution de la Loi. Certains corps policiers ont fait l'objet de vives critiques parce qu'on les juge malhabiles avec les groupes minoritaires. Si la police intervenait davantage dans ce domaine, on pourrait fort bien voir se multiplier les accusations de harcèlement, ce qui nuirait à leur action traditionnelle dans le domaine criminel.

Nous avons déjà dit que le principe de l'exécution de la Loi sur l'immigration reçoit un large appui, mais que ce soutien se désagrège lorsqu'il est question de mesures concrètes. Il est possible, étant donné cette attitude, que les mesures d'exécution de la Loi soient perçues comme impopulaires et qu'on leur reproche tout de même d'être inefficaces. Il est donc probable que les fonds affectés à ce travail seront insuffisants et que l'application de la Loi deviendra moins importante.

Nous sommes d'avis qu'il faut donner à l'administration centrale de la Commission de l'immigration un rôle beaucoup plus important dans l'application de la Loi. On devrait envisager de créer une section distincte chargée des enquêtes. On pourrait appliquer des programmes de prévention, par exemple pour aider les employeurs à déceler les travailleurs non autorisés parmi leurs effectifs et à s'assurer que, par la suite, tous les employés seront autorisés à travailler. Il faudrait laisser moins de

décisions à la GRC en matière de poursuites afin d'établir des priorités nationales à cet égard.

Recommandation: L'Administration centrale d'Immigration Canada devrait jouer un plus grand rôle de leadership et de coordination en ce qui concerne la politique d'exécution de la Loi, et notamment les mesures de prévention et l'établissement des priorités en matière de poursuites.

CHAPITRE SEPT

TRADITION HUMANITAIRE DU CANADA

A. Réfugiés à l'étranger

Exposant la politique canadienne en matière d'immigration, la Loi sur l'immigration reconnaît, au paragraphe 3 g) la nécessité:

> ...de respecter les obligations légales du Canada sur le plan international à l'égard des réfugiés et de maintenir sa tradition humanitaire à l'égard des personnes déplacées et opprimées.

Quelques répondants ont adopté le point de vue étroit selon lequel ce qui se passe ailleurs dans le monde "ne nous regarde pas", mais un nombre beaucoup plus grand d'entre eux ont reconnu que notre monde se fait de plus en plus petit et qu'aucun pays ne peut faire abstraction des dures réalités que doivent présentement affronter des millions de personnes dans diverses régions du monde. On estime à environ dix millions le nombre des réfugiés se trouvant dans différentes parties du globe à l'heure actuelle.

Monsieur Axworthy a affirmé publiquement à maintes reprises que la façon la plus efficace, pour le Canada, de contribuer à résoudre ce grave problème est de fournir de l'aide à l'étranger plutôt que d'accueilir une immigration massive de réfugiés. Nos ressources financières et nos efforts sur le plan international peuvent avoir un effet bien plus grand pour soulager la misère humaine s'ils se concentrent dans les zones de crise où surgissent les problèmes. Lors d'une conférence internationale tenue récemment à Washington, monsieur Axworthy a invité ses homologues responsables de l'immigration et des réfugiés à s'unir pour réclamer des mesures

internationales mieux coordonnées afin de lutter contre le problème, au lieu de se contenter d'une approche au coup par coup qui laisse chaque pays agir seul.

Le Canada peut s'enorgueillir des mesures qu'il a prises pour soulager les réfugiés au cours des dernières années. Un groupe de travail signalait récemment:

> Le Canada s'est montré généreux et même plus que généreux pour réétablir les réfugiés. C'est l'un des principaux pays du monde pour ce qui est de l'accueil des réfugiés.1

Nous continuons de recevoir un certain nombre de réfugiés choisis par des fonctionnaires canadiens à l'étranger d'après leur capacité de s'établir au Canada. Dans le rapport annuel le plus récent que le Ministre a déposé au Parlement sur les niveaux d'immigration, on estime que le Canada recevra de cette façon 12 000 réfugiés en 1983.

B. Programmes humanitaires spéciaux

Nos lois et nos méthodes en matière d'immigration sont suffisamment souples pour tenir compte de circonstances particulières, outre l'accueil réservé à l'ensemble des réfugiés à l'étranger. Ainsi, de temps à autre, le Canada adopte des programmes humanitaires spéciaux pour venir en aide à ceux qui veulent venir au Canada parce que leur pays est en proie à des conflits ou à des bouleversements. Ses programmes sont donc flexibles et permettent non seulement d'accueillir temporairement les réfugiés mais aussi

---

1. Reconnaissance du statut de réfugié, novembre 1981, p. 121

d'assouplir les règles régissant l'établissement. Le Ministre a eu recours à ces programmes dans des circonstances extrêmement diverses comme le récent séisme qui a secoué l'Italie, les troubles au Liban et au Salvador, ainsi que la répression en Pologne.

Nombre de personnes qui ont fait écho à notre Document de travail ont reconnu la nécessité de mesures pour combattre l'immigration illégale, en exprimant toutefois de graves réserves: il ne faut pas que ces mesures puissent entraver l'application des programmes axés sur cet aspect de la politique du Canada en matière d'immigration. Certains ont également exprimé l'opinion qu'il faudrait apporter quelques ajustements aux dispositifs permettant de mettre ces programmes en oeuvre. Voici ce qu'on lit dans le mémoire de l'ABC:

> Il est excellent qu'on ait davantage recours à des programmes spéciaux pour soulager les souffrances humaines. Cependant, le programme spécial n'est souvent mis en oeuvre que tardivement, après bien des souffrances. Au cours des dernières années, par exemple, les étudiants iraniens présents au Canada n'ont pas été renvoyés chez eux dans les cas d'infraction mineure à la Loi sur l'immigration. Par contre, jusqu'à très récemment, il n'y avait aucun programme permettant d'aider ces étudiants, dont la plupart ne souhaitaient pas rentrer en Iran. Il leur fallait, pour obtenir un permis de travail, montrer qu'ils étaient réduits à la misère, et encore les décisions étaient-elles laissées à la discrétion de divers fonctionnaires. Beaucoup de ces étudiants n'ont eu d'autre choix, pour survivre, que de prendre un emploi sans autorisation. La situation est depuis longtemps instable en Iran, et il n'est guère probable qu'elle s'améliore; en adoptant plus tôt un programme spécial à l'intention des Iraniens présents au Canada, on aurait pu leur éviter des souffrances au cours des deux dernières années. (Annexe A, p. 42)

Ce même mémoire recommande l'adoption d'un programme spécial pour la Guyane.

Il est essentiel, nous en convenons, que le Canada réponde avec empressement aux besoins particuliers que font naître des bouleversements profonds dans certains autres pays. Il serait souhaitable que le Ministre reçoive régulièrement des rapports lui indiquant les pays qui risquent le plus de susciter, chez des personnes présentes au Canada, des besoins justifiant un programme humanitaire spécial. Le Comité consultatif du statut de réfugié serait bien placé pour soumettre ces rapports, car il suit au jour le jour l'évolution politique de pays aux quatre coins du monde et examine plus particulièrement les conséquences de cette évolution sur l'individu.

Recommandation: Le Comité consultatif du statut de réfugié, en consultation avec la Commission de l'emploi et l'immigration du Canada et le ministère des Affaires extérieures, devrait soumettre au Ministre un rapport mensuel indiquant les pays dont les ressortissants méritent une attention particulière au titre des programmes spéciaux. (Naturellement, les rapports devraient être plus fréquents lorsque les événements se précipitent.)

La politique qui consiste à écarter toute amnistie générale ne doit pas s'interpréter comme excluant à l'avenir des programmes spéciaux qu'on pourrait qualifier d'"amnisties partielles". D'ailleurs, on vient d'adopter un programme de cette nature pour les Haïtiens, qui se retrouvent pour la plupart au Québec. La situation qui existe dans leur pays est telle que, n'eut été ce programme, ils auraient probablement été presque tous réduits à la clandestinité. Ces programmes doivent continuer à faire partie de notre arsenal pour faire face aux situations particulières.

Bref, une réaction rapide et éclairée, lorsque la situation l'exige, peut être un atout précieux pour atténuer les tentations des visiteurs qui voudraient rester illégalement au Canada. Cette attitude montre également le sérieux des engagements pris dans la politique canadienne de l'immigration et énoncés au paragraphe 3 g) de la Loi.

C. Reconnaissance au Canada du statut de réfugié

Les personnes qui viennent au Canada peuvent demander le statut de réfugié au sens de la Convention. Les engagements internationaux du Canada à cet égard trouvent également leur expression dans la Loi sur l'immigration, qui propose la définition suivante:

> "Réfugié au sens de la Convention" désigne toute personne qui, en raison de craintes fondées de persécution pour motif d'appartenance à une race, une religion, une nationalité, un groupe social particulier ou pour ses opinions politiques, a) se trouve à l'extérieur du pays de sa nationalité...

Lorsque la demande est présentée, une démarche plutôt complexe de reconnaissance du statut de réfugié" s'enclenche. S'il est fait droit à la demande, le réfugié obtiendra normalement le statut de résident permanent.

Certaines des difficultés qui entourent le processus de reconnaissance du statut de réfugié ont été signalées dans le rapport d'un groupe de travail constitué par monsieur Axworthy.1 À la suite de cette étude,

---

1. Reconnaissance du statut de réfugié, novembre 1981, p. 122

des modifications ont été apportées pour établir solidement l'indépendance du Comité consultatif du statut de réfugié et changer les lignes directrices qu'il utilisait. Tout récemment, cet organisme a entrepris, pour la première fois, dans le cadre d'un projet pilote, d'accorder des entrevues personnelles aux personnes qui demandent le statut de réfugié.

Il faut ajouter cependant qu'un cadre législatif rigide, définissant toutes les étapes de l'étude des demandes, entrave grandement tous les efforts déployés pour continuer à améliorer et "rationaliser" le processus. Ces dernières années, des personnes qui avaient peu de chances de succès ont abusé du système tout simplement pour prolonger leur séjour au Canada pendant qu'on étudiait leur demande. Une procédure lourde, imposée par la Loi et une augmentation considérable du nombre des demandes entraînent de longs retards dans l'étude des dossiers.

Non seulement ces retards rendent-ils le système plus vulnérable, en face des abus, mais ils causent davantage de difficultés à ceux qui ont présenté des demandes légitimes. Le Comité consultatif du statut de réfugié prend actuellement des mesures pour régler, avec les moyens dont il dispose, les demandes abusives et tracassières. Il n'en reste pas moins que des modifications législatives appropriées s'imposent pour remplacer la formule actuelle qui fonctionne laborieusement et de façon fragmentée.

Recommandation: À la première occasion, il faudrait, au moyen de modifications à la Loi sur l'immigration, remanier de façon pratique la méthode de reconnaissance du statut de réfugié.

Le conseiller juridique du Canada auprès du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés nous a déclaré:

> Au cours des deux ans et demi que j'ai passé comme conseiller juridique au Bureau de la direction du HCNUR, je n'ai pas trouvé un seul cas où une personne qui avait l'intention de demander le statut de réfugié était dans la "clandestinité et n'était pas disposée à se faire connaître des autorités de l'immigration pour obtenir le statut de réfugié. Quel que soit le nombre d'immigrants illégaux au Canada, peu nombreux sont ceux qui pourraient demander le statut de réfugié. (Annexe X)

À cause d'une anomalie législative, on considère qu'il faut être dans l'illégalité pour présenter une demande de statut de réfugié au Canada.

Bien qu'on ait pris des mesures pour permettre la présentation de demandes par des personnes qui ont déjà ici un certain statut, plusieurs d'entre elles sont forcées de se placer elles-mêmes dans un statut illégal afin de pouvoir travailler en attendant que leur demande soit étudiée. En outre, les demandes de ces personnes ne sont accompagnées d'aucun droit d'appel, de sorte que certains demandeurs doivent passer par tout le processus d'acceptation à deux reprises. Ceci a de graves répercussions à travers tout le système d'immigration, qui se trouve ainsi inutilement engorgé de demandes de renseignements, avec tous les délais que cela entraîne inévitablement.

Recommandation: Il faudrait immédiatement apporter des modifications législatives au moyen de la prochaine loi modifiant la législation pour faire disparaître cette anomalie à l'égard des demandes de statut de réfugié présentées par des personnes qui ont déjà un certain statut.

Le processus de reconnaissance, au Canada, du statut de réfugié est une autre caractéristique de notre politique de l'immigration dont les Canadiens peuvent tirer une certaine fierté, si l'on tient compte de ce qui se fait ailleurs. Elle a toutefois dépassé son cadre législatif. En outre, il faudrait prévoir les moyens d'expédier de façon efficace les demandes abusives, sans quoi nos ressources se dissiperont dans des combats d'arrière-garde au Canada, alors qu'elles pourraient être utilisées beaucoup plus efficacement si l'on s'attaquait aux problèmes des réfugiés à leur source.

CHAPITRE HUIT

CATÉGORIE DE LA FAMILLE - EXAMEN DES DEMANDES

Une des principales positions énoncée dans le mémoire du Barreau canadien (position appuyée par un certain nombre d'autres groupes et de particuliers) révèle que le problème fondamental que pose l'immigration illégale au Canada ne tient pas au contrôle ou à l'application de la Loi, mais aux critères de sélection comme tels et à la façon dont ils sont appliqués:

> Il y a deux façons d'empêcher la plupart de l'immigration illégale au Canada. La première est de favoriser la réunion efficace des familles, de mettre en oeuvre des programmes d'établissement à caractère humanitaire et d'assurer un système d'examen des demandes équitable et efficace. La deuxième est de maintenir un système efficace d'exécution de la Loi. (Annexe A, p. 26)

Le Conseil consultatif a recommandé que le système servant à évaluer les demandes et à répartir les immigrants éventuels en diverses catégories soit révisé de façon à en accroître l'efficacité.

Un des principaux objectifs de la CEIC devrait être, de toute évidence, d'assurer un examen efficace et équitable des demandes au Canada et à l'étranger. Évidemment, il s'agit là d'une tâche complexe et difficile, si l'on tient compte de la portée internationale des activités, de la situation désespérée de certains requérants et du peu de ressources disponibles. Toutefois, des efforts continus doivent être déployés pour faire face à ces problèmes et y trouver des solutions. Une révision du processus d'examen

des demandes à l'étranger a récemment été entreprise et divers changements ont été apportés.

À notre avis, nous n'avions ni le mandat, ni le temps, ni les ressources nécessaires pour nous permettre d'entreprendre une révision de ce processus à l'étranger (et au Canada). Quoi qu'il en soit, nous estimons que certaines des recommandations formulées au sujet du système d'examen méritent d'être étudiées de façon plus approfondie par des hauts fonctionnaires de la Commission. Nous avons trouvé particulièrement intéressante la recommandation no 7 du mémoire du Barreau canadien:

> "Qu'avant de rejeter une demande de résidence permanente, en particulier lorsqu'une demande de parrainage a été présentée, que le requérant soit avisé des exigences non remplies au sujet de sa demande et qu'il ait l'occasion d'y répondre avant que sa demande ne soit rejetée". (Annexe A, p. 37)

Nous croyons que des contrats de ce genre entre l'agent et le requérant pourraient réduire les retards et les frustrations, et éventuellement réduire l'immigration illégale. La communication entre les Centres d'Immigration du Canada et les postes à l'étranger pourrait être améliorée par l'inscription de certains renseignements dans les demandes: par exemple, l'existence de membres de la famille vivant encore dans le pays d'origine ou l'existence de personnes à charge de plus de 21 ans. Ces détails ne sont souvent connus qu'à l'arrivée au Canada.

Recommandation: Les observations et les propositions reçues au sujet du processus d'examen des demandes devraient être communiquées aux agents de la Commission pour qu'un rapport soit présenté au Ministre en vue de leur mise en oeuvre immédiate le cas échéant.

Le mémoire du Barreau canadien a été particulièrement bien accueilli par un des députés qui a ajouté:

> Le texte de notre Loi sur l'immigration donne de la famille une définition très restreinte. Cette définition ne tient pas compte de la tradition ni de l'histoire du Canada, car bon nombre de nos ancêtres avait des familles à multiples ramifications. En outre, on oublie que dans la plupart des nations, les liens entre les membres d'une telle famille sont très étroits. Il y a peu de différence entre la catégorie des parents aidés pour laquelle on exige une offre d'emploi réservé et la catégorie des immigrants indépendants. Je reconnais la valeur de continuer d'aider les requérants de la catégorie de la famille et de leur accorder la priorité. Toutefois, je propose avec insistance que l'on accorde la même importance à la famille à multiples ramifications. (Annexe Y)

La même opinion a été exprimée dans un mémoire de Toronto:

> "Le système des catégories de la famille et des parents aidés ne tient pas compte de la situation dans des pays étrangers... Il arrive souvent qu'un requérant ait été élevé par un parent qui ne répond pas aux critères de la catégorie de la famille (par exemple, une tante). Ce requérant a les mêmes liens affectifs et les mêmes responsabilités envers ce parent qu'un citoyen canadien envers sa mère mais il ne peut le faire venir au Canada..." (Annexe Z)

Un certain nombre de personnes ont écrit directement pour dire jusqu'à quel point elles étaient déçues de ne pouvoir parrainer des parents qui ne répondaient pas aux exigences de la catégorie de la famille.

Par exemple, un couple d'Oshawa a essayé d'aider un frère et une soeur à immigrer au Canada:

> "Notre situation financière est stable et nous possédons une maison de trois étages d'une surface de plus de 3 000 pieds carrés. Nos salaires réunis dépassent 50 000 $ par année. Que peut-on offrir de plus pour faire venir un parent? Nous sommes seuls. Ni mon mari, ni moi n'avons de la parenté au Canada. Nous nous ennuyons, et Dieu sait que nous avons trimé dur au cours des huit dernières années et que nous n'avons jamais été en chômage" (Annexe AA)

Une autre lettre, publiée dans un journal, relate qu'un couple dans la soixantaine a essayé de parrainer sa cadette et ses deux adolescents qui vivent au pays de Galles.

> "L'Immigration nous a dit que notre fille devait avoir une offre d'emploi pour être admissible. Ce n'est pas facile puisqu'elle vit au pays de Galles. Nous avons suffisamment d'argent pour les faire vivre au Canada. Nous avons également une grande maison, et ils peuvent vivre avec nous jusqu'à ce qu'ils soient établis au Canada. Il m'est impossible de décrire comment nous nous sentons de savoir qu'elle est au pays de Galles et qu'elle ne peut nous rejoindre au Canada."

Le mémoire du Barreau canadien contient essentiellement trois grandes recommandations qui permettraient:

a) d'élargir la catégorie de la famille;

b) de faciliter le parrainage des parents éloignés qui ne font pas partie de la catégorie de la famille; et

c) d'accorder, au Canada, le droit de revendiquer l'établissement aux membres de la catégorie de la famille qui s'y trouvent déjà.

Dans un autre mémoire, deux avocats de Toronto ont élaboré des directives détaillées aux fins de l'exercice du pouvoir discrétionnaire d'accorder le droit d'établissement à des parents qui se trouvent déjà au Canada, même s'ils ne répondent pas à la définition réglementaire. (Annexe BB)

Il semble évident que le fait d'élargir les critères d'admission des parents réduirait certaines des pressions qui les poussent à entrer et à demeurer au Canada illégalement. Toutefois, une telle solution soulèverait également d'importants questions en matière de politique.

Lorsque des personnes sont admises à titre de membres de la catégorie de la famille, les critères auxquels elles doivent répondre en vue de réusir à s'établir ne s'appliquent pas. Si l'on tient compte du nombre d'immigrants que l'on prévoit accepter chaque année, cette catégorie devrait-elle être élargie aux dépens de celle des requérants indépendants qui doivent réunir les conditions voulues au chapitre des études, de l'emploi et de la connaissance linguistique? Les immigrants de la catégorie de la famille viennent habituellement des mêmes pays, régions et villages que ceux qui les ont précédés. Y aurait-il lieu de faciliter l'admission de "nouveaux immigrants" venant d'autres régions du monde, comme l'Afrique, l'Amérique centrale et l'Amérique du Sud, qui n'ont pas été, pour le Canada, d'importantes régions sources d'immigrants?

Un autre député ne partageait pas l'avis de son collègue:

> "Les dispositions de la Loi sur l'immigration concernant le "parrainage" et la "réunion des familles" devraient être plus restrictives; autrement, nous ouvrons la porte à des millions et des millions de requérants. Le système actuel fonctionne de façon pyramidale.... Il faut établir certaines limites..." (Annexe CC)

Un avocat de Vancouver, spécialiste des questions relatives à l'immigration a fait remarquer:

> "Je suis d'avis que le Canada a mal fait de mettre l'accent sur le parrainage de la catégorie de la famille et de modifier les critères de façon à rejeter, pour toutes fins pratiques, le requérant indépendant.... Ces dernières années, les familles dont la culture met l'accent sur les liens familiaux étroits semblent avoir constitué une partie prépondérante des immigrants. Le parent seul et fort qui vient d'une culture ou l'on ne met pas l'accent sur les liens familiaux ne s'attende pas à rejoindre au Canada un fils ou une fille. En d'autres mots, nous voyons arriver de nombreux membres de la catégorie de la famille qui ne sont ni aussi motivés

ni aussi désirables que ceux qui les ont précédés." (Annexe DD)

Il s'agit là, de toute évidence, d'une question au sujet de laquelle les opinions peuvent facilement se polariser.

Bon nombre de personnes ont fait allusion à l'un des objectifs de la politique canadienne d'immigration, c'est-à-dire la réunion des familles. Toutefois, le libellé de l'article 3 de la Loi sur l'immigration, qui porte essentiellement sur cette politique, se lit comme suit:

> c) de faciliter la réunion au Canada des citoyens canadiens et résidents permanents et de leurs proches parents de l'étranger (C'est moi qui souligne.);

L'étendue de notre définition de la catégorie de la famille se compare favorablement à celle de bon nombre d'autres pays. Par exemple, en Angleterre, la catégorie de la famille se limite aux conjoints et aux enfants. Nous croyons savoir que le pouvoir discrétionnaire n'est exercé que pour un un nombre restreint de cas comportant des motifs de compassion.

De fait, on a laissé entendre que la vaste portée du paragraphe 5 (1) du Règlement, qui permet aux citoyens canadiens de parrainer leur père et mère, peu importe leur âge, est à l'origine du phénomène des "parents messagers". Les parents qui n'ont pas encore l'intention d'immigrer au Canada deviennent néanmoins résidents permanents dans l'intention d'obtenir le droit d'établissement au Canada pour d'autres enfants de moins de 21 ans. Ces enfants sont ensuite inscrits à des écoles canadiennes, et les parents retournent dans leur pays d'origine pour y vivre comme avant. Ainsi, ce processus facilite la séparation des familles plutôt que leur réunion.

Dans son dernier rapport annuel au Parlement, le Vérificateur général abordait un certain nombre de questions liées à l'immigration de requérants de la catégorie de la famille au Canada. De récentes études ont soulevé des questions quant à la capacité d'adaptation à la vie au Canada d'une bonne proportion des membres de la catégorie de la famille. En outre, les critères d'admission restreints pour les membres de cette catégorie seraient à l'origine d'"échappatoires" permettant de se soustraire au système de sélection.

De toute évidence, la question de l'établissement des critères d'admission revêt une grande importance au regard de la politique d'immigration. Par ailleurs, le cadre de la catégorie de la famille et les questions qui y sont liées ne recueillent pas l'unanimité absolue. Là-dessus, les discussions et les débats pourraient se révéler délicats du fait qu'ils peuvent provoquer des réactions émotives et même racistes. Toutefois, ces questions sont évidemment importantes pour nombre de Canadiens.

Comme c'est le cas pour le processus d'examen des demandes, nous sommes d'avis que notre mandat ne nous permet pas d'examiner les critères habituels d'admission au Canada. C'est pourquoi cette question n'est pas abordée dans notre document de travail. Toutefois, compte tenu de l'importance manifeste de cette question pour les Canadiens, nous avons publié intégralement les mémoires qui constituent les annexes A et BB du présent rapport. Nous espérons ainsi susciter au sein du public d'autres discussions et débats sur cette question.

CHAPITRE NEUF

CONCLUSION

Le premier objectif, si l'on veut résoudre le problème de l'immigration illégale, doit être d'établir une évaluation acceptable du nombre de personnes en cause. On a déjà fait un premier effort à cet égard, et on devrait continuer à perfectionner les méthodes d'évaluation.

Dans le cadre de la politique permanente du gouvernement, il faudrait écarter l'amnistie générale comme solution actuelle ou future au problème.

C'est une obligation fondamentale de notre gouvernement que d'assurer un contrôle efficace à nos frontières. Il faut que les efforts en vue d'améliorer la situation se poursuivent. Cependant, la mesure la plus efficace qu'on pourrait prendre pour le moment serait d'étendre à tous les visiteurs (sauf à ceux des États-Unis) l'obligation de se munir d'un visa (de visiteur).

Pour ce qui est des personnes qui réussissent à s'introduire au Canada, nous ne préconisons pas une politique plus dynamique et plus active dans l'application de la Loi. Néanmoins, il pourrait être efficace d'établir plus clairement les objectifs et d'assurer une meilleure coordination en matière d'enquêtes et de poursuites.

Quant aux personnes qui sont entrées illégalement, mais qui sont devenues en pratique des résidents permanents du Canada depuis longtemps, nous estimons que la meilleure façon de servir les intérêts du Canada consiste à user des pouvoirs discrétionnaires selon les cas. Il ne faut pas renoncer à nos critères de sélection que sont la sécurité, la santé et la capacité de s'établir. Cependant, lorsque ces critères sont respectés, une méthode efficace permettant de trancher chaque cas individuellement peut empêcher l'accumulation d'une importante population illégale à long terme, sans que soient compromises les méthodes de sélection, de contrôle et d'exécution de la Loi.

Enfin, certaines améliorations peuvent être apportées aux efforts soutenus que le Canada consent pour atténuer les conséquences de bouleversements et de circonstances tragiques sur le plan international.

Pour conclure, nous ne pouvons faire mieux que de citer l'éloquent résumé que fait de la situation un répondant qui, selon nous, représente l'opinion de nombreux Canadiens:

> Sans les apports de l'immigration, le Canada n'existerait pas aujourd'hui. Si le Canada n'était pas perçu de façon aussi favorable comme un pays de liberté où chacun peut s'épanouir, il n'y aurait pas tant d'immigrants illégaux qui tenteraient de rentrer chez nous par tous les moyens. Il doit y avoir d'excellentes choses chez nous pour expliquer pareille popularité, mais il faut tout de même faire preuve d'une certaine fermeté et diffuser plus d'information à l'étranger pour décourager ou empêcher les gens d'enfreindre nos lois sur l'immigration. Dans l'immédiat, il faut s'occuper des personnes qui sont déjà ici illégalement. (Annexe Q)

ANNEXES

Nous avons cité plusieurs témoignages dans ce rapport. Dans la mesure du possible, nous avons tenté d'obtenir l'autorisation de publier les textes dans leur version intégrale. Dans les cas où celle-ci nous a été accordée, nous avons publié le texte intégral en annexe. Lorsque le temps nous a empêché d'obtenir une telle autorisation, nous nous en sommes tenu aux citations.

(TRADUCTION)

ANNEXE A

L'ASSOCIATION DU BARREAU CANADIEN

SECTION DE L'IMMIGRATION

MÉMOIRE À L'INTENTION DE MONSIEUR W.G. ROBINSON

CONSEILLER SPÉCIAL DU MINISTRE

DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION

DOCUMENT DE TRAVAIL SUR LES IMMIGRANTS ILLÉGAUX

Section de l'immigration,

Association du Barreau canadien

le 24 juin 1983

TABLE DES MATIÈRES

		Page
I.	Introduction	5
II.	Le problème des immigrants illégaux	5
III.	Mémoire au conseiller spécial du ministre de l'Emploi et de l'Immigration au sujet des immigrants illégaux	6
A.	Introduction - Contexte du problème actuel	6
	(1) Les immigrants illégaux arrivés au pays avant 1973	7
	(2) Faiblesses antérieures du régime d'exécution	7
	(3) Modifications à la politique de l'immigration	8
	(4) Refus de reconnaître les familles de fait	9
	(5) Retards et rejets de demandes à l'étranger	10
	(6) Situation instable dans le pays d'origine	11
	(7) Problèmes économiques	12
	(8) Information inexacte	12
	(9) Les immigrants légaux à long terme qui deviennent des illégaux	13
B.	Pour traiter le problème des immigrants illégaux - Commentaires généraux	14
	(1) "Pas de crise évidente"	15
	(2) "Aucune modification importante n'est envisagée"	18
	(3) Profil des immigrants illégaux actuellement au Canada	20
	(i) Programme spécial - une recommandation de Immigration Collective (groupe de l'immigration) du Law Union of Ontario	22
	(4) Résidence de fait	25
	Recommandation nº 1	25

Page

C. Pour traiter le problème de l'immigration illégale - Méthodes de prévention 26

(1) Catégories fixées par la Loi - Modifications législatives 27

a) Critères de sélection visant la réunion des familles 27

Recommandation nº 2 27

Recommandation nº 3 30

(i) Enfants 31

(ii) Parents 32

(iii) Droit d'appel 33

Recommandation nº 4 33

Recommandation nº 5 34

Recommandation nº 6 36

Recommandation nº 7 37

Recommandation nº 8 38

Recommandation nº 9 39

(2) Modifications à la politique de l'immigration 41

a) Membres de la famille de fait 41

Recommandation nº 10 41

b) Programmes spéciaux 41

(i) Difficultés quant au retour au pays d'origine 41

Recommandation nº 11 41

(ii) Critères utilisés 43

Recommandation nº 12 43

Page

D. Contrôle à la frontière et contrôle des visas 45

Recommandation nº 13 45

E. Exécution 46

F. Réforme de la procédure 48

Recommandation nº 14 48

Recommandation nº 15 50

IV. Récapitulation détaillée des propositions 51

I. INTRODUCTION

La Section de l'immigration de l'Association du Barreau canadien a préparé ce mémoire au sujet de l'immigration illégale à l'intention de monsieur W.G. Robinson, conseiller spécial du ministre de l'Emploi et de l'Immigration, qui a été désigné pour "coordonner le dialogue continu sur l'analyse poussée" de ce problème.

La Section de l'immigration a obtenu les opinions des membres de l'Association du Barreau canadien qui s'intéressent aux questions d'immigration, y compris les sous-sections de l'immigration des agences provinciales de l'Association du Barreau canadien en Ontario, en Colombie-Britannique, au Manitoba et au Québec. En égard à cela, nos membres sont surtout des avocats qui exercent leur profession dans le domaine du droit de l'immigration. À titre d'association d'avocats de l'immigration, la Section de l'immigration s'intéresse naturellement aux questions de l'immigration en général.

La Section de l'immigration de l'Association du Barreau canadien a collaboré aussi avec Immigration Collective, le groupe de l'immigration du Law Union of Ontario, qui a fourni un apport précieux au présent mémoire et dont les membres ont aidé à sa préparation.

II. LE PROBLÈME DES IMMIGRANTS ILLÉGAUX

Nous avons suivi avec grand intérêt les discussions publiques actuelles sur le problème des immigrants illégaux suscitées par la publication en décembre 1982 du rapport du Conseil consultatif de l'Emploi et de l'Immigration du Canada qui proposait une forme d'amnistie

conditionnelle pour les immigrants illégaux. Le document de travail intitulé "Immigrants illégaux - document de travail" produit par monsieur Robinson en date du 15 février 1983, a servi à fixer le débat, surtout en ce qui concerne la justification de toute amnistie, étant donné l'ampleur du problème des immigrants illégaux. L'expérience de nos membres qui représentent des immigrants illégaux veut que l'immigration illégale soit effectivement un grave problème. Quelque soit le nombre exact d'immigrants illégaux, il existe au Canada un groupe considérable de personnes sans statut légal d'immigrant.

Le présent mémoire aborde trois problèmes:

(a) le contexte du problème actuel;

(b) les mesures à prendre pour rectifier le problème de la population actuelle sans statut légal au Canada; et

(c) les réformes législatives et administratives à mettre en vigueur pour enrayer l'immigration illégale dans l'avenir.

III. MÉMOIRE AU CONSEILLER SPÉCIAL DU MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION AU SUJET DES IMMIGRANTS ILLÉGAUX

A. INTRODUCTION - CONTEXTE DU PROBLÈME ACTUEL

On ne saurait régler le problème actuel de l'immigration illégale au Canada sans discuter du contexte dont il découle. Le problème actuel des "illégaux" provient des faits récents de l'histoire de l'immigration et non seulement de la situation économique internationale. Les facteurs suivants, à notre avis, ont eu une incidence considérable sur le problème.

(1) Les immigrants illégaux arrivés au pays avant 1973

Comme monsieur Robinson le souligne dans son rapport, le programme de redressement du statut de 1973 n'a mis au jour qu'un nombre restreint d'immigrants illégaux. Un certain nombre de personnes au Canada ne se sont pas présentées durant cette période, pour plusieurs raisons, dont la plus importante, à notre avis, était le temps limité (trois mois) accordé aux immigrants pour se présenter. Il faut reconnaître que nombre d'"immigrants" se méfient des agents d'immigration craignant de compromettre leur position délicate au Canada. Le délai imparti n'avait pas donné à certains immigrants illégaux le temps de faire confiance au programme. Un grand nombre d'entre eux se sont présentés, mais il existe encore des "illégaux" au Canada qui auraient été protégés s'ils s'étaient présentés dans les délais impartis parce qu'ils étaient arrivés avant l'introduction du programme de redressement du statut.

(2) Faiblesses antérieures du régime d'exécution

Lors de la mise en oeuvre du Programme de redresssement du statut en 1973, on a mis en vigueur un certain nombre de modifications importantes; la plus importante exigeait que les visas d'immigration soient demandés et obtenus à l'extérieur du Canada. Toutefois on ne semble pas avoir pensé, à l'époque, aux moyens voulus pour endiguer l'immigration illégale éventuelle au Canada. Le manque, à ce temps-là, de mesures d'exécution réalistes de la part de la Commission de l'immigration a facilité, au moins jusqu'à la fin des années 1970, l'entrée des immigrants illégaux. Tout récemment, on a introduit des dispositifs qui ont permis de contrôler l'immigration illégale au Canada. Au cours des dernières années des mesures comme le contrôle des

numéros d'assurance sociale et la mise en place d'ordinateurs dans les principaux aéroports se sont avérées efficaces comme moyens de prévenir une forte immigration illégale. Certains individus ont réussi à entrer et à s'assimiler avant la mise en place complète de ces procédures d'exécution améliorées.

(3) Modifications à la politique d'immigration

Les changements apportés à la politique de l'immigration ont encouragé de façon indirecte l'immigration illégale au Canada. Vers la fin des années 1960 et au début des années 1970, il était possible, au pays même, d'obtenir droit de résidence au Canada. De plus, le programme de redressement du statut de 1973 a permis à un grand nombre de personnes d'obtenir la résidence permanente. Ensuite, nombre de familles se sont installées au Canada grâce au parrainage de parents et d'enfants âgés de moins de 21 ans et jusqu'à la fin des années 1970, grâce à la désignation de frères et de soeurs. Quoique certaines familles ont réussi à s'établir au Canada avec tous leurs membres immédiats, le renforcement des critères de sélection pour les parents aidés a fait de sorte qu'il est devenu de plus en plus difficile, presque impossible maintenant pour les familles de se réunir avec leurs proches parents vivant encore à l'étranger. Nous estimons que c'est là faire obstacle à l'intention expresse de la loi, exprimée dans la Loi sur l'immigration de 1976 de "faciliter la réunion au Canada des citoyens canadiens et résidents permanents avec leurs proches parents de l'étranger" (article 3(c), Loi sur l'immigration, 1976). À l'heure actuelle, la seule façon qu'un parent aidé peut obtenir l'approbation de sa demande est le mode selon lequel la famille établie au Canada consent à

embaucher le parent dans une entreprise familiale et accepte le parent à titre de dernier membre de la famille encore à l'étranger. Ces dispositifs d'entrée assez rigides dépendent cependant du jugement de l'agent et n'ont presque aucun effet même pour le petit nombre de membres de familles admissibles en vertu de ces critères restreints.

Le renforcement des critères de sélection pour les parents aidés ne laisse aucun moyen légal pour permettre aux membres d'une famille de se réunir avec leurs parents présents au Canada; ils décident donc de venir et de rester au Canada sans autorisation. À notre avis, grand nombre des gens établis au Canada sans un visa d'immigrant si retrouvent dans cette catégorie.

(4) Refus de reconnaître les familles de fait

À quelques exceptions près, la loi et la politique de l'immigration n'ont pas su reconnaître l'existence de liens de famille de fait très forts. Les modèles ont été le noyau de famille et les formes traditionnelles et juridiques de la famille de la culture dominante. Dans d'autres cultures, dont plusieurs forment une partie importante de la société canadienne et de notre mosaïque culturelle, la "famille" a un sens plus large. Ainsi les gens élevés par des tantes, des frères ou des soeurs plus âgés en deviennent les enfants et ces derniers deviennent vraiment leurs parents; tous acquièrent des liens familiaux très authentiques. Étant donné que ces liens familiaux ne sont pas reconnus par la Loi sur l'Immigration de 1976 et le Règlement sur l'immigration et n'entrent que rarement en ligne de compte dans la politique de l'immigration, un bon

nombre de ces individus sont venus s'établir au sein de leur famille ou près d'elle.

(5) Retards et rejets de demandes à l'étranger

Les retards dans l'examen des demandes à l'étranger et les inéquitables raisons données pour le rejet des demandes sont liés directement à l'immigration illégale au Canada. Monsieur Robinson souligne dans son rapport qu'il est peu probable qu'une personne qui possède des moyens légaux d'immigrer au Canada le fasse illégalement. Quoique certains individus ne sont venus au Canada qu'après avoir épuisé tous les moyens légaux, un nombre considérable d'"illégaux", sont venus malgré leur admissibilité, sans avoir, au préalable, présenté de demande ou suivi les formalités voulues à l'extérieur du Canada. À notre avis, les deux raisons principales de ce fait sont le temps d'examen des demandes qui s'avère très long dans certains bureaux de visas et les refus inutiles et inéquitables. De plus, il y a les retards considérables dans le traitement des causes en appel. Tous ces facteurs donnent lieu à une crainte générale de se voir rejeter chez les requérants de certains pays. Dans certains bureaux de visas tels ceux dans la Jamaïque, la Trinidad, l'Inde et le Pakistan, le temps pris pour le traitement des demandes est si long que certains requérants susceptibles d'être parrainés perdent tout espoir en raison des retards et soit qu'ils viennent au Canada pour y faire leur demande soit qu'ils arrivent au Canada et, constatant que la famille craint le rejet de la demande, demeurent avec elle sans autorisation.

S'il s'agissait seulement de retards normaux, plus de requérants accepteraient une séparation assez longue de leur famille. Mais les rejets

de demandes pour des raisons non valables et les décisions prises de rejeter des demandes et sans permettre au requérant de fournir des explications donnent lieu à une crainte générale de se faire rejeter chez les clients de certains bureaux de visa. La crainte de se faire rejeter est aggravée par la longueur des formalités lorsqu'il y a appel de la décision touchant le rejet de la demande. À Toronto, par exemple, la préparation du dossier d'appel exige six mois, l'inscription de la cause pour fin d'audition six mois encore et, après que l'appel est admis, il faut six mois encore pour le traitement de l'affaire.

On pourrait éviter bien des rejets si on indiquait au requérant les exigences des agents de visas et si on leur donnait la chance de fournir les documents qui pourraient permettre à la Commission d'appel de l'immigration d'accepter la demande plus de deux ans plus tard. D'autres rejets sont fondés sur des raisons que la Commission d'appel de l'immigration a déjà déterminées comme étant des raisons non valables de rejet. Deux exemples sont le rejet de l'enfant d'un requérant lorsque ce dernier a présenté sa demande de résidence permanente avant que l'enfant n'ait ses 21 ans, lorsqu'il était encore admissible, mais qui n'a pas obtenu le visa avant le 21e anniversaire de l'enfant. La famille entière éprouve un refus en raison de l'inadmissibilité d'un seul de ses membres, quoique deux ans plus tard, un appel à la Commission d'appel de l'immigration serait autorisé et le traitement de la demande serait alors repris.

(6) <u>Situation instable dans le pays d'origine</u>

Des individus de certaines nationalités sont devenus des immigrants illégaux au Canada parce qu'ils s'y trouvaient au moment où leur

pays d'origine était bouleversé et ils sont demeurés sans autorisation. C'était le cas de certains citoyens iraniens. D'autres, comme des habitants d'El Salvador, du Guatémala et de la Guyane, sont venus au Canada et y sont demeurés en raison des difficultés qui existaient dans leur pays d'origine.

Plusieurs viennent au Canada parce que de leurs parents y sont déjà établis. Nombre d'autres n'y ont pas de parenté mais ils ont presque tous des liens quelconques avec le Canada, soit pour y avoir fait des études, soit pour s'y être installés avec des amis sinon des parents. Bien qu'un grand nombre de pays souffrent de répression politique, ou d'instabilité, les immigrants ne sont attirés au Canada en grand nombre que s'il y existe une grande collectivité ethnique qui encourage leur établissement. Ainsi les Somalis, expulsés par milliers, ne sont pas venus au Canada en grand nombre alors que bon nombre de Guyanais ont choisi de venir au Canada parce qu'il y avait une collectivité importante établie.

(7) Problèmes économiques

Les inégalités qui existent entre les pays du tiers-monde et les pays comme le Canada amènent des immigrants illégaux à s'établir au Canada. Le problème a toujours existé et nous reconnaissons son effet sur l'immigration illégale. On ne saurait toutefois le considérer sans tenir compte d'autres facteurs plus importants. Étant donné les liens étroits qui existent dans la plupart des communautés d'immigrants, les gens ne sont pas susceptibles de venir au Canada à moins qu'il y ait une structure de soutien qui puisse favoriser leur établissement, surtout grâce à la présence de parenté réelle ou de fait.

(8) Information inexacte

Il y a des gens qui ont été mal renseignés par des parents bien intentionnés, des conseillers et des avocats sans scrupules et par d'autres tels les agents de recrutement scolaire. Cet élément n'a plus l'importance qu'il avait au début et au milieu des années 1970. Quoiqu'il y ait encore au Canada des gens qui ont été trompés de la sorte, depuis quelques années on a mieux fait connaître à l'étranger les règles et les politiques du Canada.

(9) Les immigrants légaux à long terme qui deviennent des illégaux

Il existe un certain nombre d'immigrants illégaux qui sont entrés au Canada pour y travailler ou pour y poursuivre des études et qui y sont demeurés sciemment longtemps après la date où ils étaient tenus de quitter le pays. Les domestiques forment peut-être la catégorie de travailleurs qui regroupe le plus grand nombre de gens qui se trouvent au Canada sans statut à l'heure actuelle. Avant la création du Programme actuel d'établissement des domestiques, un grand nombre de ces personnes sont venues au Canada à titre de domestiques et y sont demeurées après avoir essuyé le refus d'une prorogation de leur statut. Plusieurs domestiques et étudiants ont estimé qu'ils étaient déjà établis au Canada: ils y avaient élu domicile et ils étaient disposés à courir le risque de demeurer au Canada sans statut légal. Dans le cas des domestiques, plusieurs y étaient encore plus disposés parce qu'ils avaient l'impression d'avoir été victimes de discrimination. On avait traité leurs demandes de prorogation de façon inéquitable. D'une part, des domestiques recevaient une prorogation à plusieurs reprises pour

se voir enfin priés de quitter le Canada. Ils ne recevaient aucune explication. D'autre part, d'autres domestiques, qui se trouvaient dans la même situation, n'étaient pas priés de quitter le pays, mais, au contraire, obtenaient une nouvelle prorogation.

B. POUR TRAITER LE PROBLÈME DES IMMIGRANTS ILLÉGAUX - COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

Il faut régler le cas du grand nombre de personnes qui vivent au Canada sans statut et qui sont déjà bien établies.

Personne ne saurait préciser le nombre de personnes qui, à l'heure actuelle, se trouvent au Canada sans statut. D'après notre expérience, le nombre serait important. Depuis la mise sur pied, il y a plusieurs années, du Programme interne d'établissement prescrit pour le traitement des résidents de fait selon la ligne directrice IS 1.39, les nôtres, qui pratiquent particulièrement dans le domaine de l'immigration, ont rencontré une clientèle habituelle d'immigrants illégaux, dont certains peuvent faire une demande en vertu des lignes directrices actuelles et dont de nombreux autres ne le peuvent parce qu'ils n'habitent pas le Canada depuis assez longtemps pour être admissibles. De plus, le nombre de personnes qui se présentent pour demander le statut de réfugié et pour devenir admissibles à divers programmes spéciaux indique qu'il y a un nombre considérable d'individus sans statut ou qui ont enfreint les conditions de leur visa. Tous les centres et les organismes communautaires qui s'occupent d'immigrants viennent en contact avec des immigrants illégaux qui demandent des conseils au sujet de leur statut. Plusieurs pasteurs dont les paroisses

regroupent un grand nombre d'immigrants viennent en contact avec des immigrants illégaux dans l'exercice de leur fonction de conseillers; de fait, c'est par l'entremise de pasteurs et de prêtres que nous recevons un bon nombre de demandes d'aide de la part d'immigrants.

Que le nombre des immigrants illégaux soit inférieur ou supérieur à 50 000, nous estimons qu'on ne doit pas passer ce problème sous silence. Il faut absolument établir une procédure pour permettre aux personnes présentement établies au Canada de régulariser leur statut.

Le rapport Robinson comprend deux assertions dans la section qui met en question le besoin d'une amnistie générale. Le rapport déclare que: "Il n'y a pas de crise évidente et l'on envisage d'apporter aucune modification importante aux règles du jeu". Le mémoire propose aussi un profil de l'immigrant illégal. Nous croyons qu'il est important de discuter ces questions, surtout à la lumière de l'analyse présentée ci-dessus.

(1) "Pas de crise évidente"

Il y a une crise évidente en ce qui a trait à l'examen des demandes et au renvoi des personnes du Canada. Les bureaux d'immigration dans les principaux centres d'immigration du Canada éprouvent de la difficulté à s'occuper du grand nombre de personnes qui se présentent. À l'heure actuelle, les personnes sans statut qui se présentent volontairement à un Centre d'immigration doivent attendre pendant des mois qu'on lance une enquête. Des retards prolongés sont aussi imposés aux individus qui attirent l'attention de la Commission de façon involontaire, à l'exception de ceux qui sont détenus. Les requérants du statut de réfugié à qui, en

vertu de l'article 45 (1), on ne peut accorder de permis de travail avant la levée de la séance d'enquête attendent parfois plus de six mois avant que la date de l'enquête ne soit fixée. Ces retards ont été portés à l'attention des cadres supérieurs de l'Immigration mais il n'y a pas de solution facile au problème des retards. Ces retards se produisent dans tous les principaux centres d'immigration, soit Toronto, Vancouver et Montréal.

Les programmes spéciaux et autres programmes tels que le Programme à l'intention des domestiques et les octrois du droit d'établissement pour des raisons d'ordre humanitaire selon l'IS 1.39 ont sans doute contribué à augmenter le nombre de demandes de la part de requérants présents au Canada. Ces programmes expliquent en partie l'arriéré qui existe dans les Centres d'immigration au pays qui traitent les demandes d'établissement soumises au Canada. Toutefois la mise sur pied de ces programmes indique qu'il y a un besoin; on doit soulager les difficultés des personnes qui peuvent se trouver au Canada illégalement. Les centres au pays s'occupent déjà d'un nombre considérable d'immigrants illégaux en vertu des programmes actuels. Par exemple, les programmes à l'intention des ressortissants d'El Salvador et du Chili ont poussé un grand nombre d'immigrants illégaux à se présenter ainsi que des personnes qui faisaient déjà l'objet de mesures d'exécution en raison de leur manque de statut. Un grand nombre d'immigrants illégaux font demande en vertu des lignes directrices sur les raisons d'ordre humanitaire formulées dans l'IS 1.39 particulièrement en ce qui a trait aux lignes directrices touchant les liens familiaux de dépendance et la résidence de fait.

Le fait que les requérants peuvent désormais, au Canada même, demander le droit d'établissement par le biais d'un arrêté du gouverneur en conseil (le Cabinet en vertu de l'alinéa 115 (ii) de la Loi sur l'immigration de 1976) a aussi causé un important arriéré au sein de la Commission de l'Immigration. Si ce recours était mieux connu du public, il pourrait quasi mettre fin aux expulsions. Ce recours a déjà eu un effet considérable sur le régime de l'exécution. Si la Cour suprême confirme la décision de la Cour d'appel fédérale dans la cause Jiminez Perez et MEI (décision de la Cour fédérale d'appel A552-80, permission d'en appeler à la Cour suprême du Canada), il sera alors très difficile de remédier à l'arriéré, car chaque demande devra être examinée individuellement par le Cabinet. De plus, si la décision est confirmée, il y aura sans doute des modifications de caractère législatif. Le système actuel ne pourrait soutenir, sans d'importantes modifications à la procédure, un flux continu de demandes soumises directement au gouverneur en conseil. Et, là encore, s'il doit y avoir des modifications à la Loi, il faudra voir à ce que les personnes qui ont déjà présenté une demande soient traitées avec justice. Même si la Cour suprême ne confirme pas la décision, la Commission aura beaucoup de mal à traiter toutes les expulsions du Canada. Comme il y a déjà des milliers de demandes soumises au Cabinet en vertu du paragraphe 115 (ii), la nécessité de fixer de nouvelles séances d'enquête et de retrouver les requérants disparus ou ceux qui ne sont plus en contact avec la Commission surchargerait un système qui déjà s'avère insuffisant.

À notre avis, la solution n'est pas de renforcer les mesures d'exécution. Un grand nombre de personnes qui sont détenues par la Commission de l'immigration ont des motifs d'ordre humanitaire pour vouloir

demeurer au Canada; on doit continuer d'examiner ces cas, à moins que la Commission ait l'intention de supprimer toutes les considérations d'ordre humanitaire à l'égard des personnes au Canada. L'examen de ces cas produit de nouveaux arriérés. Le renforcement des mesures d'exécution n'est pas une solution parce que ce genre d'initiative ne tient compte ni de la nature fondamentale du problème qui existe présentement ni de ses aspects de caractère humanitaire. Plusieurs immigrants illégaux présentement au Canada sont bien établis, maintiennent des liens familiaux étroits et ont des enfants qui sont des citoyens canadiens. L'expulsion de ces gens au titre d'une campagne destinée à libérer le Canada du problème de l'immigration illégale est un acte d'inhumanité qui n'est pas conforme aux traditions humanitaires que le Canada a tant fait pour préserver. La solution n'est pas d'expulser tous les immigrants illégaux mais plutôt de faire la part des choses en réglant le problème actuel des personnes qui sont déjà établies au pays et en tentant de créer pour l'avenir des outils efficaces pour s'attaquer aux causes perçues de l'immigration illégale.

(2) "Aucune modification importante n'est envisagée"

Le programme de redressement du statut de 1973 a été mis en vigueur alors qu'un changement important était apporté à la politique de l'immigration. À partir de ce moment les personnes au Canada devaient faire leur demande de droit d'établissement à l'étranger. Le programme a été mis en oeuvre en partie parce qu'on estimait qu'il y avait injustice envers les personnes déjà au Canada qui avaient cru pouvoir présenter une demande de droit d'établissement au Canada même et qui prévoyaient, si leur demande

était rejetée, d'interjeter appel auprès de la Commission d'appel de l'immigration pour des considérations d'ordre humanitaire.

La situation actuelle est fort différente. On constate que le système actuel ne fonctionne pas bien, d'après l'arriéré de travail et le nombre important de demandes présentées au Canada pour des raisons d'ordre humanitaire. Certains des problèmes clés découlent clairement des restrictions rigoureuses qu'impose la Loi sur l'immigration de 1976; ces restrictions éliminent la possibilité de la réunion des familles et exigent que toute demande de droit d'établissement soit présentée à l'extérieur du Canada ce qui cause des difficultés, des retards supplémentaires, des rejets inéquitables et ainsi de suite. Donc il faut maintenant mettre en vigueur certaines modifications de caractère correctif pour régler le problème de l'immigration illégale actuelle, pour prévenir toute recrudescence éventuelle du problème et enfin, pour répondre à la préoccupation fondamentale, qui est de créer un procédé d'immigration plus juste et plus humanitaire.

Les restrictions de la Loi sur l'immigration de 1976 et des préoccupations de caractère humanitaire ont nécessité l'institution de politiques discrétionnaires au sujet des demandes de droit d'établissement présentées au Canada même. Cependant, certaines de ces politiques étaient trop retrictives ou le sont devenues et ne servent plus à régler le problème fondamental. Ainsi, par exemple, on a dû accepter et traiter les demandes présentées au Canada par des Canadiens en vue de parrainer leur conjoint mais on a resserré de plus en plus les normes de considérations "humanitaires". Pendant un certain temps, on acceptait presque toutes les

demandes. Par la suite, on a accepté que les demandes de requérants dont le conjoint se trouvait légalement au Canada, enfin on n'acceptait que les demandes de requérants dont la femme était enceinte. Les dispositions relatives aux résidents de fait sont appliquées présentement avec beaucoup plus de sévérité que lorsqu'elles ont été mises en oeuvre. La Commission impute cela à la qualité inférieure des requérants mais, d'après ce que nous avons observé, il y a maintenant des demandes de rejetées qui auraient manifestement été acceptées au début du programme. Ces programmes reconnaissent l'existence des problèmes au sein du système mais n'offrent pas de solutions satisfaisantes.

Les changements importants que nous recommandons plus loin dans le présent mémoire doivent être effectués si l'on veut régler le problème actuel des immigrants illégaux et améliorer le procédé général de l'immigration. La solution de ces problèmes importants de pair avec le système actuel efficace d'exécution, devraient servir à régler effectivement le problème central de l'immigration illégale à l'avenir. Tout de même il est juste que ces personnes, dont plusieurs ont été victimes de ces injustices par le passé, aient le droit de régulariser leur statut.

(3) Profil des immigrants illégaux actuellement au Canada

À notre avis, le profil que trace le rapport Robinson des étrangers susceptibles d'être expulsés, ne reflète pas l'image réelle de l'immigrant illégal. Nous croyons que ce commentaire s'impose parce qu'il est important de comprendre le type de personne qui se trouve au Canada sans statut. Le ministre de l'Immigration devrait s'attaquer au problème des immigrants illégaux de façon à satisfaire aux exigences du public canadien

et des immigrants illégaux; une description authentique de ces personnes sans statut indique qu'on ne satisfait pas à ces exigences.

Nous croyons que le profil est déformé pour plusieurs raisons. Premièrement, un nombre important des étrangers susceptibles d'expulsion, sinon tous (selon la façon dont le profil a été composé), seraient des personnes qui auraient involontairement attiré l'attention de la Commission de l'immigration, soit des personnes qui ont été arrêtées. Le profil souligne que les trois principaux pays d'origine étaient la Jamaïque, la Guyane et le Portugal, exception faite des É.-U. Les citoyens des trois premiers pays sont des minorités visibles dans notre pays et sont plus suceptibles d'être dépistés par la police ou d'entrer en contact avec les autorités, non pas pour avoir commis un crime par exemple mais seulement parce qu'ils appartiennent à une collectivité susceptible d'être interrogée. On peut décrire une multitude de situations dans lesquelles un Noir des Antilles serait prié de fournir une preuve d'identité tandis qu'un immigrant illégal de la Grande-Bretagne ne le serait pas. Les personnes sans statut de groupes moins visibles se font moins remarquer dans le milieu urbain et évitent plus facilement d'être découverts. De même, les personnes qui se trouvent illégalement au Canada mais qui ont une famille à laquelle s'intégrer sont mois susceptibles d'attirer l'attention de la Commission. Les membres de la famille comme les parents et les soeurs ou filles non mariées qui proviennent de sociétés où ces personnes demeurent à la maison familiale jusqu'à leur mariage ne travailleront peut-être jamais au Canada et n'auront aucune occasion de quitter la maison, ou s'ils la quittent, seront toujours accompagnés par un parent.

Le profil ne mentionne pas le groupe d'étrangers susceptibles d'expulsion qui ont de la parenté au Canada. Comme nous l'avons indiqué il faut tenir compte de ce facteur important. D'après notre expérience, quoique certains immigrants illégaux n'ont effectivement pas de liens familiaux, la majorité des immigrants semblent avoir des parents au Canada, souvent de proches parents, qui sont déjà résidents du Canada. Le profil n'indique pas la durée du temps que les étrangers susceptibles d'expulsion ont vécu au Canada. Nous avons l'impression que la majorité des gens qui attirent l'attention de la Commission de l'immigration sont des personnes qui se trouvent au Canada depuis moins de deux ans (à l'exception des personnes qui font une demande en vertu des lignes directrices touchant la résidence de fait). Les personnes qui se trouvent ici depuis quelques années sont d'habitude bien établies, travaillent à leur propre nom et se sont intégrées dans la communauté. Ils sont donc beaucoup moins susceptibles de faire l'objet de l'attention de la Commission. Tout récemment, cependant, on a fait meilleur usage des mesures d'exécution; les personnes nouvellement arrivées sont donc plus susceptibles d'être appréhendées.

(3)(i) Programme spécial - Une recommandation de Immigration Collective (groupe de l'immigration) du Law Union of Ontario

Les représentants estimés du groupe de l'immigration (Immigration Collective) du Law Union of Ontario, après des consultations avec de nombreuses organisations religieuses et communautaires, ont conclu qu'on devrait instituer un programme temporaire pour permettre aux personnes qui se trouvent illégalement au Canada de régulariser leur statut. Cette

recommandation est fondée sur l'expérience qu'ils ont acquise dans leurs contacts avec les immigrants illégaux au courant des années, sur leur évaluation de la nature du problème et de ses causes, telles que décrites ci-dessus, et en fonction du besoin correspondant de réagir d'une façon humanitaire à ceux qui se trouvent actuellement au Canada sans statut.

Ils estiment que la meilleure méthode de redressement du statut serait celle du programme spécial actuellement en vigueur à l'intention des communautés de personnes déplacées ou de réfugiés au Canada et qu'elle serait facile à mettre en pratique. Les critères sont ceux de tous les programmes spéciaux. Ces programmes permettent en général aux personnes qui se trouvent ici avec des parents de demander immédiatement le droit d'établissement et aux personnes sans parenté de présenter une demande après une période d'au moins 12 mois et après avoir prouvé qu'elles se sont établies au Canada avec succès. Les personnes qui ne se sont pas établies avec succès se voient d'habitude accorder un permis du ministre pour un an pour s'établir. Les critères ordinaires relativement à l'examen médical et à la vérification des antécédents sont appliqués.

Les programmes spéciaux actuellement en vigueur sont tous fondés sur les mêmes critères de base. Cette uniformité avait pour objet de simplifier et de faciliter le traitement des demandes. Les agents d'immigration connaissent bien ces lignes directrices et pourront donc les appliquer facilement. La période de délai doit être d'une durée suffisante pour encourager les gens à se présenter et à faire une demande (nous recommandons une période d'un an). Bon nombre d'individus auront évidemment besoin d'un tel délai pour apprendre à faire confiance au programme. On ne

devrait pas fixer la durée de temps qu'une personne ait passée au Canada comme c'est le cas présentement pour les demandes en vertu des lignes directrices de l'IS 1.39. Une telle restriction porterait les gens à demeurer cachés et perpétuerait le problème plutôt que de le régler. Étant donné les causes du problème de l'immigration illégale une telle façon d'agir serait complètement injuste. On devrait plutôt fixer une date limite raisonnable et récente selon des critères plus généreux.

Le groupe de l'immigration (Immigration Collective) du Law Union est d'avis que le programme doit s'appliquer à tous les immigrants illégaux quelle que soit la façon dont ils ont attiré l'attention de la Commission de l'immigration. Bon nombre d'individus auront certainement besoin de temps pour apprendre à faire confiance au programme. Si les gens étaient tenus de se présenter en grand nombre à la fois, les agents déjà surchargés auraient un surcroît de travail. Il serait aussi manifestement injuste de permettre à ceux qui se présentent au tout début de faire une demande tout en considérant comme inadmissibles ceux qui ont attendu et qui se sont faits arrêter dans l'intervalle. De plus, le rejet des immigrants illégaux appréhendés n'est pas conforme au principe d'une grande période de délai, principe qui est essentiel pour le succès du programme.

Il semble que le débat qui se poursuit dans le public au sujet de la question d'une amnistie a été à l'origine d'une augmentation temporaire du nombre d'immigrants illégaux. Le groupe de l'immigration (Immigration Collective) du Law Union of Ontario estime que la Commission de l'immigration devrait prendre immédiatement des mesures pour régler cette question. Tout retard suscite de vains espoirs et entraîne une augmentation du nombre de personnes qui tentent de demeurer au Canada sans statut.

Ils recommandent l'établissement d'un programme qui permettrait à toutes les personnes qui se trouvent au Canada sans statut, quelle que soit la façon dont elles ont attiré l'attention de la Commission de l'immigration, de régulariser leur statut. Le programme devrait être en vigueur pour au moins un an et emprunter les critères qui servent à l'heure actuelle pour le programme spécial.

Nous estimons que cette suggestion mérite de l'attention mais nous ne sommes pas disposés à recommander ce plan d'action sans réserve.

(4) Résidence de fait

RECOMMANDATION Nº 1

À l'intention des personnes qui se trouvent au Canada sans statut légal et qui maintenant ou à l'avenir, demandent volontairement le redressement de leur statut, nous proposons la recommandation suivante.

Qu'on établisse une catégorie spéciale dont les critères soient généreux et bien définis et dont le premier critère soit l'établissement de fait réussi au Canada de la personne et des personnes à sa charge.

La politique actuelle, telle qu'exposée dans l'IS 1.39(3)(iv)(c) du Guide de l'immigration, n'est pas suffisamment claire. L'incertitude qui en découle et le manque d'uniformité dans l'application des directives contribuent sans doute grandement à l'hésitation des immigrants illégaux à se présenter pour faire régulariser leur statut. La façon dont ces directives sont suivies pose également des problèmes importants pour les avocats qui ont à conseiller leurs clients. Les critères devraient être

révisés et simplifiés de façon à garantir une plus grande certitude et un traitement équitable aux personnes qui recherchent volontairement le redressement de leur statut. Les critères à appliquer sont (a) une période déterminée de résidence de fait, quel que soit le statut de l'immigrant, (b) des difficultés financières occasionnées pour le requérant ou pour des résidents du Canada par le besoin du requérant de quitter le pays pour demander la résidence permanente, et (c) les autres raisons d'ordre humanitaire ou les motifs de compassion invoqués jusqu'ici.

C. POUR TRAITER LE PROBLÈME DE L'IMMIGRATION ILLÉGALE - MÉTHODES DE PRÉVENTION

Il y a deux façons d'empêcher la plupart d'immigration illégale au Canada. La première est de favoriser la réunion efficace des familles, de mettre en oeuvre des programmes d'établissement à caractère humanitaire et d'assurer un système d'examen des demandes équitable et efficace. La deuxième est de maintenir un système efficace d'exécution de la loi.

D'après l'expérience que nous avons acquise à aider les illégaux à régulariser leur statut au Canada, il est évident qu'un grand nombre d'entre eux possèdent des liens avec le Canada et que souvent ce sont ces liens familiaux puissants qui les attirent au Canada. D'autres sont venus en raison de régimes d'oppression économique ou politique, dont la définition est large et qui existent dans leur pays d'origine et dans nombre de cas, ils ont choisi le Canada en raison des liens qu'ils y possèdent. La Commission de l'immigration a reconnu certaines réalités de l'immigration illégale au Canada qui découlent de problèmes qui existent dans des pays déterminés et a mis en oeuvre des programmes spéciaux sur une base continue.

Mais au lieu de reconnaître le besoin de maintenir un programme de réunion des familles à l'intention des parents qui n'entrent pas dans la catégorie des personnes suceptibles de parrainage, la Commission de l'immigration a fermé la porte à l'immigration légale. Les agents de visas à l'étranger exercent d'une façon prudente et limitée leurs pouvoirs discrétionnaires de permettre à ces parents d'immigrer au Canada. Nous recommandons les modifications suivantes à la politique de la réunion des familles afin de soulager les difficultés et de diminuer le risque de l'immigration illégale dans l'avenir.

(1) Catégories fixées par la Loi - Modifications législatives

(a) Critères de sélection visant la réunion des familles

RECOMMANDATION Nº 2

Que le Règlement soit modifié de façon à permettre la présentation au Canada même des demandes de droit d'établissement pour la catégorie de la famille.

La Loi sur l'immigration de 1976 a raffermi la politique selon laquelle les demandes de demeurer au Canada en permanence ou temporairement doivent être traitées à l'extérieur du Canada. La Loi stipule cependant certaines exceptions à cette règle. Certaines catégories de visiteurs peuvent venir au Canada sans avoir à obtenir un visa de visiteur au préalable. Dans certains cas des travailleurs ou des étudiants peuvent obtenir des permis soit à un port d'entrée, soit au Canada même. Le Règlement sur l'immigration stipule les catégories de visiteurs qui sont exemptées des exigences ordinaires de cette Loi. De plus la Loi sur

l'immigration permet au gouverneur en conseil de nommer des catégories de personnes qui peuvent obtenir au Canada leurs visas d'immigrants.

Cependant le Règlement sur l'immigration ne comprend pas de dispositions pour permettre à des catégories déterminées de personnes de présenter au Canada même leur demande de droit d'établissement. Au contraire, les demandes de droit d'établissement présentées au Canada même sont traitées individuellement par le biais d'un arrêté en conseil du Cabinet en vertu du paragraphe 115(1) et du paragraphe 115(2) de la Loi sur l'immigration de 1976. Les critères d'acceptation ne sont pas énoncés dans le Règlement mais dans les lignes directrices IS 1.39 du Guide de l'immigration. L'octroi du droit d'établissement relève donc de la discrétion de l'agent, du gestionnaire local ou des bureaux régionaux de la Commission de l'immigration. Les critères relatifs à la politique sont donc soumis à diverses interprétations et leur application manque d'uniformité. L'exercice de ce pouvoir discrétionnaire est critiqué pour son caractère inéquitable et discriminatoire. Cette critique est occasionnée par l'imprécision des lignes directrices de la politique, qui sont interprétées de diverses façons selon la région, le bureau et l'agent. Il y aura toujours un besoin de permettre de traiter les demandes au Canada même pour éviter tout préjudice. Plutôt que de soumettre le traitement des demandes présentées au Canada par des requérants de la catégorie de la famille aux caprices du pouvoir discrétionnaire; le Règlement devrait exempter cette catégorie de l'obligation d'obtenir un visa à l'extérieur du Canada. Ceci soulagerait les épreuves et éliminerait le manque d'uniformité actuel dans l'application de la politique de l'immigration dans les cas de dépendance familiale et d'épreuves pour les parents susceptibles d'être parrainés.

D'après notre expérience, les personnes qui pourraient être parrainées sous peu pour revenir au Canada préfèrent en général faire leur demande à l'étranger. Mais les personnes qui envisageraient soit des retards soit une longue attente pour faire traiter leur demande dans leur pays d'origine seront plus portés à présenter leur demande au Canada ou, dans certains cas, à y demeurer sans statut par crainte d'être tenues de retourner dans leur pays pour le traitement de leur demande. La possibilité d'examiner au Canada les demandes de la catégorie de la famille diminuerait le travail de surcroît des bureaux à l'étranger et éliminerait les arriérés; les examens pourraient donc se faire dans des délais raisonnables. Si les délais d'examen à l'étranger devenaient raisonnables, le nombre des demandes de la catégorie de la famille présentées au Canada pourrait chuter.

Il est important de mettre en oeuvre les recommandations suivantes au sujet des modifications à apporter aux catégories de la famille et des parents aidés, afin non seulement de réduire considérablement l'immigration illégale au Canada mais aussi de rassurer ces Canadiens qu'on s'occupe de leurs parents.

Il y a eu un torrent de nouveaux immigrants au Canada depuis quinze ans. Dans grand nombre de cas, la majorité des membres de la famille sont établis au Canada. Les membres de la famille qui se trouvent encore à l'étranger et qui veulent se réunir avec leur famille au Canada doivent s'en remettre au pouvoir discrétionnaire d'un agent de visas. Ce pouvoir n'est exercé que dans des cas précis, lorsque par exemple seulement un frère ou une soeur âgé de plus de 21 ans demeure encore à l'étranger. Même dans de

pareils cas, le dernier membre de la famille qui demeure à l'étranger peut se voir refuser le droit d'établissement. Quand il y a deux frères ou soeurs ou plus encore à l'étranger, ils ont peu de chances d'être acceptés. Quand ils sont mariés ils n'en ont aucune.

Le lien familial est très important dans la plupart des sociétés d'immigrants. La famille constitue pour nombre d'individus le centre de soutien psychologique et financier en temps de besoin. Le Règlement de l'immigration ne permet que la réunion du noyau d'une famille.

Les immigrants qui viennent s'établir avec leur famille s'adaptent plus facilement et sont moins susceptibles de demander de l'aide pour s'établir ou de l'assistance des programmes de services sociaux. Ils sont d'excellents nouveaux membres pour la collectivité des immigrants.

Pour les raisons citées ci-dessus, et compte tenu du fait que l'un des principaux objectifs de la politique de l'immigration est la réunion des Canadiens et des résidents permanents avec leurs proches parents encore à l'étranger, le Règlement sur l'immigration devrait être reconstitué et appliqué de façon à tenir compte de ce principe et du concept humanitaire de la réunion des familles.

RECOMMANDATION Nº 3

Que le Règlement sur l'immigration soit modifié de façon:

(i) à reconnaître tous les enfants, quel que soit l'état conjugal ou le sexe du parent qui parraine;

(ii) à reconnaître le lien parental lorsque l'enfant est adopté quel qu'ait été son âge lors de son adoption;

(iii) à considérer l'abolition de la distinction faite entre les parrains qui sont des citoyens canadiens et les parrains qui sont des résidents permanents, y compris le droit d'appel à la Commission d'appel de l'immigration dans le cas du rejet d'une demande parrainée.

(i) Enfants

Le Règlement actuel permet à une mère de parrainer son enfant quel que soit l'état conjugal de la mère au moment de la naissance de son enfant. Mais pour toutes fins pratiques, un père ne peut parrainer son enfant que si cet enfant est légitime. Comme c'est le cas pour tout autre parrain, le père peut adopter son propre enfant avant le 13e anniversaire de naissance de l'enfant; l'enfant est alors reconnu comme l'enfant du père.

Ce Règlement est périmé et discriminatoire. La plupart des provinces ont promulgé des lois ou sont en train de le faire pour refléter les normes sociales actuelles en abolissant la distinction qui existe entre les enfants légitimes et les enfants illégitimes. Le Règlement sur l'immigration doit être modifié afin de le conformer aux moeurs actuelles. Ceci est particulièrement important dans les cas où les règlements imposent des difficultés à des groupes ethniques en particulier.

Le père naturel n'est pas moins responsable de ses enfants devant la Loi que ne l'est la mère naturelle. Les lois provinciales établissent de façon invariable les obligations juridiques des parents naturels.

Le Règlement sur l'immigration actuel impose en plus des limites arbitraires et indéfendables au parrainage des enfants adoptés. La Loi sur

l'immigration de 1976 devrait reconnaître toute adoption qui est reconnue sur le plan juridique.

ii) Parents

Le Règlement sur l'immigration permet aux résidents permanents de parrainer leurs parents s'ils ont plus de 60 ans et aux citoyens canadiens de parrainer leurs parents quel que soit leur âge. Pourvu que le résident permanent ait satisfait aux exigences de la résidence pour obtenir la citoyenneté, la distinction faite entre les résidents permanents et les citoyens canadiens semble être sans motifs logiques, sauf pour le motif d'encourager les résidents permanents à devenir citoyens canadiens. Mais la décision de devenir Canadien est influencée d'habitude par d'autres motifs, comme la perte de la citoyenneté dans le pays d'origine, la perte des droits de propriété et ainsi de suite. Selon le régime actuel, un résident permanent qui a résidé au Canada pendant trois ans peut alors devenir un citoyen et demander de parrainer ses parents quel que soit leur âge, mais un résident permanent qui a décidé pour des raisons valables de ne pas devenir citoyen canadien ne jouit pas de ce droit.

Les résidents canadiens qui ne sont pas des citoyens mais qui veulent se réunir avec leur famille immédiate peuvent subir un grand préjudice si leurs parents n'ont pas encore atteint l'âge de 60 ans. On ne devrait pas, sous le prétexte que le parrain au Canada n'est pas un citoyen canadien, mettre obstacle à son désir de faire venir au Canada soit ses parents soit ses jeunes frères ou soeurs.

iii) Droit d'appel

Il n'y a pas non plus de logique à n'accorder qu'aux citoyens canadiens le droit d'appel relatif au parrainage. La Commission d'appel de l'immigration devrait examiner les aspects, en droit et en justice, du rejet de toutes les demandes de parrainage.

RECOMMANDATION No 4

Que le Règlement sur l'immigration soit modifié de façon à inclure dans la catégorie de la famille tous les enfants non mariés, quel que soit leur âge.

Le Règlement actuel permet le parrainage des frères et des soeurs non mariés qui ont moins de 21 ans s'ils accompagnent leurs parents au Canada ou s'ils sont parrainés par leurs parents. Les frères et les soeurs qui ont plus de 21 ans ou qui ont moins de 21 ans mais qui désirent venir sans leurs parents et qui seront à la charge de frères ou de soeurs aînés ne peuvent pas être parrainés. La plupart des familles d'immigrants ont des liens très étroits. Les frères et les soeurs demeurent souvent dans la maison familiale jusqu'à leur mariage et souvent ils continuent même alors de vivre avec la famille. Dans un grand nombre de familles, la responsabilité de s'occuper de ceux qui sont le plus dans le besoin relève du membre de la famille qui s'est établi avec le plus de succès. Nous avons recommandé l'élargissement des cadres de la catégorie de la famille pour y inclure au moins tous les enfants non mariés quel que soit leur âge. Les enfants mariés continueraient d'être considérés comme des parents aidés.

RECOMMANDATION Nº 5

Que la catégorie des parents aidés ne soit pas soumise à des critères de sélection limités à la demande pour des compétences professionnelles ou aux offres d'emploi approuvées. Que les demandes de parents aidés soient évaluées de façon positive selon le facteur nº 5 de l'Annexe I du Règlement sur l'immigration quand les requérants possèdent une offre d'emploi légitime. Que les demandes de parents aidés soient évaluées de façon positive selon le facteur nº 10 de l'Annexe I du Règlement sur l'immigration lorsqu'il y a plus d'un membre de la famille qui aide au Canada. Qu'on abolisse cette distinction dans l'évaluation des points qui est fondée sur le statut du parent présent au Canada.

D'après les critères de sélection actuels, les parents aidés ne sont admissibles comme immigrants que s'il n'existe une demande réelle pour leurs compétences professionnelles, selon le facteur nº 4 de l'Annexe I du Règlement, ou que le parent étranger ait reçu une offre d'emploi approuvée par un Centre d'emploi du Canada ou un Centre d'immigration du Canada. Depuis le 1er mai 1982, on a décidé que la demande pour toutes les catégories professionnelles était de zéro selon le facteur nº 4. D'autre part, ces dernières années très peu d'offres d'emploi ont été approuvées selon le facteur nº 5 par un C.E.C. ou un C.I.C. Il en résulte que très peu de parents aidés ont été capables d'immigrer au Canada depuis les derniers temps.

Comme nous l'avons déjà mentionné, l'étroite voie d'accès de l'entreprise familiale n'offre que peu de soulagement. Le Règlement 11(3), qui permet l'octroi du droit d'établissement si le requérant est susceptible de s'établir au Canada avec succès bien qu'il ne satisfasse pas aux critères de sélection, est invoqué encore plus rarement; il n'a pas pour objet de remédier aux situations d'ordre humanitaire. Bien qu'on doive s'inquiéter des conditions économiques actuelles au Canada, c'est un acte de dureté que de mettre des obstacles à la venue des membres de la famille qui appartiennent à cette catégorie et on n'en a pas prouvé les avantages économiques. Enfin, il faut modifier les règlements qui gouvernent les considérations d'ordre humanitaire, surtout en fonction du besoin d'un apport continuel d'immigrants au Canada.

On encourage l'immigration illégale si on laisse croire aux membres de la famille établis au Canada qu'ils ne pourront jamais faire venir leurs parents au Canada légalement. Il doit y avoir des moyens de le faire. On devrait mettre en vigueur des règlements qui permettent la réunion des familles dans le cas où la famille qui se trouve au Canada est établie ou lorsque la personne qui fait la demande possède des compétences qui peuvent être mises à contribution au Canada, même si ces compétences n'entrent pas dans le cadre d'une catégorie professionnelle dont la demande est forte.

Pour ces raisons, nous recommandons d'attribuer une appréciation positive relativement au facteur nº 5 aux parents aidés à qui on a offert un emploi, lorsque cette offre d'emploi est légitime et offre des perspectives de durée, que l'offre soit approuvée ou non par un C.E.C. ou un C.I.C.

- 36 -

De plus, nous recommandons que les cinq points prévus par le facteur nº 10 de l'Annexe I soient accordés à tout parent aidé dont la famille a plus d'un membre qui se dit prêt à l'aider, de façon à refléter que ce parent aidé a de meilleurs chances de s'établir avec succès au Canada.

Nous recommandons également qu'on accorde une appréciation égale à tous les parents aidés en vertu des critères de sélection indépendamment du fait que le membre de la famille qui s'est engagé à aider soit devenu un citoyen canadien ou non.

RECOMMANDATION Nº 6

Que les engagements d'aide pris en commun par des membres de la famille présents au Canada en vue d'aider ou de parrainer un parent soient permis en vue d'assurer un engagement plus large aux fins de l'établissement du parent au Canada.

Les demandes de parrainage et celles dans la catégorie de parents aidés nécessitent des engagements d'aide qui obligent la personne qui aide à aider et à subvenir aux besoins du requérant pendant une période déterminée. Présentement seuls les célibataires ou les couples mariés peuvent s'engager ainsi. On n'accepte pas d'engagements conjugués. Le rejet des engagements pris en commun impose des difficultés dans certains cas, surtout lorsqu'aucun des membres de la famille ne peut satisfaire aux critères financiers en raison du nombre de parents qui veulent obtenir le droit d'établissement.

Il serait à l'avantage et de la Commission de l'immigration et de la famille de faire en sorte que les engagements pris en commun soient acceptés.

Une répartition plus large de la responsabilité pour l'établissement des parents augmenterait leurs chances d'intégration et diminuerait leur besoin de solliciter l'aide des agences sociales extérieures. De plus, il est plus facile de faire respecter les engagements pris du fait qu'un nombre plus grand d'individus se sont engagés légalement.

RECOMMANDATION Nº 7

Qu'avant de rejeter une demande de résidence permanente, en particulier lorsqu'une demande de parrainage a été présentée, le requérant soit avisé des exigences non remplies au sujet de sa demande et qu'il ait l'occasion d'y répondre avant que sa demande ne soit rejetée.

Il faut apporter des améliorations à la procédure utilisée actuellement pour les demandes de résidence permanente, notamment lorsqu'il s'agit de demandes parrainées. La Commission d'appel de l'immigration octroie en appel un bon nombre de demandes qui avaient été rejetées. Le traitement de ces demandes entraîne les retards dont nous avons parlé.

À notre avis, on pourrait diminuer le nombre de ces retards si les agents de visas adoptaient un rôle de facilitateur et si les requérants avaient l'occasion de satisfaire aux exigences des bureaux de visas. Dès que l'agent de visas a déterminé qu'une demande suscite des problèmes, il est porté généralement à la rejeter. On réglerait bien des problèmes si les

agents de visas étaient tenus de faire connaître au requérant les objections qu'ils soulèvent au sujet de sa demande et de donner au requérant l'occasion de répondre à ces objections avant de rejeter la demande. Les agents de visas, par exemple, refusent souvent une demande en raison de renseignements contradictoires fournis par le parent établi au Canada et par le parent à l'étranger. Souvent ces contradictions s'expliquent facilement. De plus, il y a souvent des difficultés reliées aux documents. En général, l'agent de visas rejette une demande en raison du manque des documents nécessaires au lieu de s'efforcer d'aider le requérant à obtenir les documents nécessaires. De plus, il y a une tendance des bureaux de l'étranger à réclamer des séries de documents ou à réclamer des documents pour ensuite les déclarer insuffisants quand ils leur sont fournis. Au départ, tout agent de visas devrait fournir une liste complète des documents qu'il requiert et, de plus, il ne devrait demander que les documents que le requérant peut vraisemblablement obtenir compte tenu de l'absence de véritables documents dans certaines parties du monde.

RECOMMANDATION Nº 8

Que les agents de visas soient tenus constamment au courant des décisions de la Commission d'appel de l'immigration et de la Cour fédérale d'appel et qu'ils soient sensibilisés au fait que ces décisions ont force de loi.

On pourrait éviter un nombre considérable d'appels si on tenait constamment les agents à l'étranger au courant des décisions de la Commission d'appel de l'immigration et de la Cour fédérale. Il semble qu'un

grand nombre d'agents ne tiennent pas compte de certaines décisions judiciaires ou qu'ils ne les connaissent pas. On devrait informer les agents du principe de "stare decisis" et de la nature obligatoire pour eux des décisions judiciaires afin d'éviter des appels inutiles et réduire les difficultés qu'ils causent.

RECOMMANDATION Nº 9

Que la Commission de l'immigration, de concert avec le ministère des Affaires extérieures, évalue et apprécie la composition de l'effectif des bureaux de visas à l'étranger et leur emplacement en vue d'établir des priorités pour pouvoir éliminer les disparités qui se manifestent dans la durée de l'examen des demandes à l'étranger.

La Commission est consciente depuis longtemps des disparités qui existent dans la durée de l'examen des demandes d'un bureau de visas à une autre. Les disparités sont importantes allant de plusieurs mois dans des centres, tels ceux des États-Unis ou de la Grande-Bretagne à plusieurs années d'autres centres. Bien que l'examen des demandes présentées aux États-Unis et en Grande-Bretagne se fasse avec rapidité, l'examen des demandes présentées en Inde, dans les Antilles et en Amérique latine, pour ne nommer que quelques pays, prend beaucoup de temps parfois des années. Dans plusieurs pays l'examen se fait de plus en plus rapidement.

Les écarts de temps proviennent, en grande partie, du fait que la Commission n'a pas tenu compte de la demande quand elle affectait le matériel et le personnel. Ainsi, il y a cinq bureaux d'immigration au Royaume-Uni. Il y en a dix aux États-Unis. Il n'y en a qu'un en Inde et, bien que ce bureau soit le troisième en importance parmi les bureaux d'immigration à l'étranger, il doit desservir huit autres juridictions. Il existe six bureaux en Afrique, dont l'un dessert vingt-huit autres juridictions et dont deux autres se trouvent en Afrique du Sud. Il n'y a que trois bureaux pour toute l'Amérique du Sud. L'Europe est bien desservie car il y a quatre bureaux en France et deux en Allemagne.

Le courant de l'immigration vers le Canada s'est modifié au cours des vingt dernières années. Dans le passé, la majorité des immigrants venaient des pays d'Europe. Les pays qui sont les sources primaires de l'immigration se trouvent maintenant dans le Tiers-Monde, soit l'Inde, l'Amérique latine et les Antilles. La Commission n'a tenu compte de ces changements ni en changeant l'emplacement de ses bureaux ni en ouvrant de nouveaux pour satisfaire aux demandes et aux besoins régionaux.

Afin de pouvoir dire que tous les requérants sont traités également, quel que soit le pays d'origine, la Commission doit s'assurer que les demandes sont traitées rapidement et dans un délai raisonnable. Le besoin d'une échelle de priorités pour décider de l'emplacement de bureaux et de l'affectation de personnel afin d'assurer l'efficacité en plus se fait sentir depuis longtemps. En fin de compte, on pourrait éliminer beaucoup des difficultés que les requérants et leurs familles établies au Canada éprouvent à l'heure actuelle.

(2) Modifications à la politique d'immigration

(a) Membres de la famille de fait

RECOMMANDATION Nº 10

Que les lignes directrices de l'immigration touchant les liens de dépendance à l'égard de la famille soient modifiées de façon à comporter la considération des demandes des requérants qui sont membres de fait de la famille quand le requérant ou les membres de sa famille établis au Canada éprouveraient des difficultés en cas de refus du droit d'établissement.

Les lignes directrices qui donnent les critères pour les liens de dépendance à l'égard de la famille ne touchent pas en général les membres de fait de la famille. Les dispositions de la Note de service sur les opérations OM-IS 110 touchant les liens de dépendance à l'égard de la famille semblent être rarement appliquées. On devrait étendre la portée des lignes directrices sur les liens de dépendance à l'égard de la famille et les préciser. Pourvu qu'il soit démontré d'une façon satisfaisante, tout lien de "famille" étroit devrait être reconnu pour des raisons d'ordre humanitaire; le préjudice que subissent les familles de fait peut être aussi grave que celui que subissent les familles légales.

(b) Programmes spéciaux

(i) Difficultés quant au retour au pays d'origine

RECOMMANDATION Nº 11

Que des programmes spéciaux soient mis en oeuvre dès qu'il semble y avoir un nombre considérable de personnes au Canada avec un statut temporaire ou sans statut et qui viennent de pays où les

conditions sont telles que ces personnes ne devraient pas être tenues de rentrer dans leur pays d'origine. On doit tenir compte des soucis que nourrissent les collectivités établies au Canada au sujet de la sécurité et du bien-être de leurs parents à l'étranger.

La Commission de l'immigration a mis en oeuvre un certain nombre de programmes spéciaux destinés à alléger les difficultés des citoyens de certains pays qui souffriraient s'ils y étaient renvoyés étant donné la situation dans ces pays. Parmi les catégories de personnes à qui ces programmes spéciaux sont destinés, il y a les Salvadoréens, les Iraniens, les Polonais et les Libanais. Il est excellent qu'on ait davantage recours à des programmes spéciaux pour soulager les souffrances humaines. Cependant, le programme spécial n'est souvent mis en oeuvre que tardivement, après bien des souffrances. Au cours des dernières années, par exemple, les étudiants iraniens présents au Canada n'ont pas été renvoyés chez eux dans les cas d'infraction mineure à la Loi sur l'immigration. Par contre, jusqu'à très récemment, il n'y avait aucun programme permettant d'aider ces étudiants, dont la plupart ne souhaitaient pas rentrer en Iran. Il leur fallait, pour obtenir un permis de travail, montrer qu'ils étaient réduits à la misère, et encore les décisions étaient-elles laissées à la discrétion de divers fonctionnaires. Beaucoup de ces étudiants n'ont eu d'autre choix, pour survivre, que de prendre un emploi sans autorisation. La situation est depuis longtemps instable en Iran, et il n'est guère probable qu'elle

s'améliore; en adoptant plus tôt un programme spécial à l'intention des Iraniens présents au Canada, on aurait pu éviter des souffrances au cours des deux dernières années.

La Guyane est un cas typique. Le nombre de Guyanais présents au Canada a augmenté au fur et à mesure que les conditions se sont détériorées dans ce pays. La plupart des Guyanais présents au Canada ont des liens familiaux étroits dans notre pays et ont ainsi cherché asile au Canada pour se soustraire aux conditions qui existent dans leur pays. Il n'existe toujours pas de programme spécial pour les Guyanais, bien qu'un tel programme soit justifié par les conditions en Guyane et par les préoccupations grandissantes des Guyanais résidents du Canada au sujet de leurs familles. Il est important que le gouvernement réagisse toujours rapidement à l'évolution de la situation internationale et aux soucis qu'elle cause au Canada afin de pouvoir répondre aux besoins des personnes vivant au Canada avec un statut temporaire ou sans statut ou des membres de la famille résidents du Canada qui se préoccupent de la sécurité et du bien-être de leurs proches parents à l'étranger.

ii) Critères utilisés

RECOMMANDATION Nº 12

Que les lignes directrices portant sur les difficultés éprouvées lors du retour dans le pays d'origine soient mises en vigueur de façon uniforme quel que soit le pays d'origine du requérant. Les lignes directrices devraient être modifiées de façon constante pour tenir compte et des citoyens qui font demande à partir de

pays qui sont démocratiques dans la forme mais non de fait et des demandes qui sont liées à des difficultés "personnelles" que pourrait susciter le retour au pays d'origine. Toutes les demandes qui font cas de difficultés quant au retour au pays d'origine devraient être transmises au Comité d'étude spécial à l'exception des demandes qui de toute évidence n'entrent pas dans le cadre des lignes directrices.

Les lignes directrices l'IS 1.39 et l'IS 26 désignent les catégories de personnes dont la demande de droit d'établissement présentée au Canada peut être considérée en raison des difficultés que causerait leur retour dans leur pays d'origine. Les lignes directrices portent effectivement sur presque toutes les situations où des personnes devraient être autorisées à demeurer au Canada. Dans la réalité, cependant, l'application de ces lignes directrices est limitée tant au niveau régional de la Commission de l'immigration qu'au niveau du Comité spécial d'étude. On reconnaît que pour certains types d'infractions injustes leur création même donne lieu à des difficultés mais non pour d'autres types. De plus, il n'existe pas de principe constant pour la désignation des pays qui sont considérés comme étant non démocratiques. Il faut aussi tenir compte des pays qui semblent être des démocraties mais qui, dans la réalité, font violence aux droits de la personne. On doit inclure toute personne dont les difficultés répondent à la définition, quel que soit le pays.

De plus, il y a parfois des situations où un individu éprouverait des difficultés graves en raison d'un problème de caractère plus

"personnel", par exemple, des cas d'infractions au code moral qui entraîneraient l'ostracisme ou un risque physique s'il n'y a pas de protection offerte par les forces de l'ordre ou des cas de lois ou de pratiques dans le pays d'origine qui sont discriminatoires relativement au sexe. Les lignes directrices devraient clairement considérer l'étude de ces cas.

Selon la politique actuelle, il semble qu'un bureau régional peut évaluer une demande et décider de la transmettre ou non au Comité spécial d'étude. À moins que le bureau régional puisse faire une détermination catégorique, la décision finale, dans ces cas qui exigent la connaissance des affaires internationales, devrait relever du Comité. Il n'y a que les demandes qui n'entrent évidemment pas dans le cadre de la fonction du Comité spécial d'étude qui ne devraient pas lui être transmises.

D. CONTRÔLE À LA FRONTIÈRE ET CONTRÔLE DES VISAS

RECOMMANDATION Nº 13

Qu'on apporte des améliorations pour rentabiliser l'examen des documents des visiteurs arrivant aux points d'entrée internationaux.

En s'attaquant au problème du contrôle de la frontière, on doit tenir compte de l'ampleur et de la gravité du problème que les contrôles doivent atténuer. Un système électronique complet doté de dispositifs de suivi fonctionnels pourraient faire diminuer l'immigration illégale, mais un tel système a ses inconvénients. Pour être efficace, un système

électronique de contrôle à la frontière doit se doubler d'un système d'inspection plus efficace et complet au moment de l'entrée et d'un solide dispositif d'exécution de la loi qui assure le suivi lorsque sont enfreintes les conditions de sortie, ce qui coûterait fort cher.

De plus, il est certain qu'un tel système entraverait le mouvement des passagers dans les aéroports, ce qui ennuierait les voyageurs et pourrait grandement nuire au tourisme. Les risques d'abus de ce système, son potentiel de collecte de renseignements et son application à l'endroit des citoyens et résidents du Canada ne sont pas sans susciter de vives préoccupations en matière de respect des droits civils.

Il semble que le problème des immigrants illégaux ne justifierait pas l'imposition du système proposé par le Conseil consultatif.

Un système plus rentable qui ne risque pas de nuire aux voyageurs ou de donner lieu à des abus est celui qui était en vigueur avant 1970. Les voyageurs internationaux ne souffriraient pas d'inconvénient ou de retard appréciables s'ils étaient priés de remplir une formule d'inscription d'entrée et de la faire parvenir aux préposés de l'Immigration avant de quitter le Canada. Les États-Unis utilisent présentement ce système. De plus ce système aiderait aussi à dresser un tableau plus précis du problème de l'immigration illégale.

E. EXÉCUTION

Nous n'avons recommandé aucune modification dans ce domaine, parce que nous n'en voyons point le besoin. On pourrait pratiquer certaines améliorations mais nous n'estimons pas que les problèmes dans le domaine de l'exécution de la loi soient critiques.

Depuis le Programme de redressement du statut de 1973, la Commission de l'immigration a mis en place plusieurs dispositifs pour lutter contre l'immigration illégale et retrouver les personnes qui restent au Canada sans y être autorisées. Nous le répétons, l'utilisation de cartes d'assurance sociale distinctes pour les non-immigrants a sensibilisé les employeurs à la question du statut, de sorte que les immigrants illégaux ont de plus en plus de mal à trouver et à conserver un emploi. Ainsi, les garanties exigées au moment de l'arrivée, l'utilisation d'ordinateurs aux principaux points d'entrée et une collaboration accrue des forces de police ont permis de constituer un système efficace pour faire respecter les dispositions de la Loi sur l'immigration de 1976 et du Règlement sur l'immigration. Comme le précise le Document de travail sur les immigrants illégaux, un système d'application qui réagit simplement aux renseignements qui lui sont présentés peut être efficace, ce que semble corroborer l'expérience actuelle.

Il semble que quelques mesures additionnelles soient nécessaires pour améliorer le régime de l'exécution. Les mesures proposées doivent être évaluées en fonction du coût de leur mise en oeuvre. Une campagne active d'exécution à une plus grande échelle pourrait amener un harcèlement des groupes minoritaires visibles ou être ainsi perçue par le public. De plus, il faut bien souligner l'argument présenté dans le rapport Robinson sur l'immigration et la criminalité. Les personnes qui enfreignent les lois de l'immigration ne sont pas des "criminels"; un emploi accru des organismes

policiers dans l'exécution de la Loi sur l'immigration pourrait faire croire au public qu'il y a harcèlement. Le rapport Robinson souligne aussi qu'un emploi accru de dactyloscopie ne donnera pas nécessairement d'avantage sur le plan de l'exécution.

La formation des agents d'exécution, cependant, mérite plus d'attention, étant donné la Charte des droits et des libertés et la diversité des cas auxquels les agents doivent faire face. Une amélioration de la formation dans la qualité et dans l'ampleur serait avantageuse en ce qui a trait au respect des droits des personnes arrêtées et à la réduction des cas qui peuvent être dangereux.

Un autre domaine de préoccupation est celui de l'imposition de sanctions contre les employeurs; ces sanctions devraient permettre de prendre des mesures d'exécution contre les employeurs qui exploitent les immigrants illégaux qui travaillent pour eux sans toutefois empiéter indûment sur les pratiques de l'emploi des employeurs légitimes.

F. RÉFORME DE LA PROCÉDURE

RECOMMANDATION Nº 14

Que les personnes qui recherchent volontairement le redressement de leur statut soient autorisées à présenter une demande anonyme par l'intermédiaire d'un agent en vue d'obtenir une première décision. Toute décision positive serait de nature obligatoire sauf dans les cas où il y a eu fraude ou tromperie. Ces décisions devraient être publiées de façon périodique.

Le rapport Robinson suggère que les agents pourraient aider les immigrants illégaux à demander le droit d'établissement au Canada par le biais d'une présentation anonyme de la demande. La communauté des immigrants appuierait cette suggestion qui semble, à notre avis, être une bonne suggestion. Cependant, étant donné notre recommandation selon laquelle on examinerait les immigrants illégaux sous l'égide d'un programme spécial et on traiterait les demandes d'une façon simple et sans complications, l'anonymat pourrait s'avérer inutile. De plus, nous nous inquiétons vraiment de la possibilité que des avocats ou des conseillers puissent profiter de la situation de l'immigrant illégal.

L'anonymat ne ferait qu'aggraver le problème général soulevé par le rapport du Groupe d'étude sur les conseillers sans scrupules. Étant donné sa position précaire, l'immigrant illégal est déjà une proie facile pour ceux qui veulent profiter de lui du point de vue économique. Autre danger possible: un agent sans scrupules qui est le seul maître de la situation pourrait faire de fausses représentations à l'insu du requérant, altérant ainsi la demande. De toute façon, il faut adopter des mesures de protection pour empêcher que l'immigrant soit victime de fraude ou de tromperie de la part d'un agent sans scrupules.

Un recours plus fréquent aux services communautaires en place réduirait considérablement les risques d'abus éventuels par des conseillers sans scrupules à l'égard des immigrants illégaux. Les organismes communautaires pourraient déterminer s'il y a lieu d'avoir recours à un conseiller juridique et faire les démarches nécessaires à cette fin. En rendant publiques les décisions prises par la Commission, on inspirerait

confiance au public et on encouragerait les immigrants illégaux à rechercher d'eux-mêmes le redressement de leur statut.

RECOMMANDATION No 15

Qu'Emploi et Immigration Canada établisse des procédures uniformes pour les prises de décisions touchant le redressement de statut et que les décisions touchant le redressement de statut ne soient pas prises par des personnes chargées de faire appliquer les décisions. Nous recommandons l'établissement des comités regroupant un vaste éventail de personnes des secteurs public et privé qui seraient chargés d'examiner ces décisions.

L'exercice, par les agents d'exécution du pouvoir discrétionnaire qui permet la prise de décisions, soulève des doutes pour des raisons autres que celle énoncée dans le Document de travail sur les immigrants illégaux. Les représentants de l'exécution de la loi, de par la nature de leur formation et de leur travail pour la Commission, perçoivent le problème des immigrants illégaux d'une façon particulière. Il est tout naturel qu'ils s'occupent d'abord d'appliquer comme il se doit la Loi sur l'immigration de 1976. Les décisions en matière de redressement du statut ne devraient pas être prises par les personnes chargées de prendre des décisions en matière d'exécution de la loi. L'examen de demandes présentées par des immigrants illégaux comporte une multitude de considérations d'ordre social, politique, ethnique et autres qui n'on rien à voir avec l'exécution de la Loi sur l'immigration . Afin de tenir compte de ce fait et de garantir que toutes

les questions rentreront en ligne de compte, il devrait y avoir des comités régionaux formés de représentants des diverses communautés de la région qui reverraient les décisions. Les intérêts variés des divers groupes des secteurs public et privé et leurs domaines de connaissances spécialisés seraient d'un apport précieux lorsqu'il s'agit d'évaluer des difficultés reliées à des considérations d'ordre culturel. Ces comités donneraient aussi une impression d'équilibre et devraient inspirer confiance au public.

IV. RÉCAPITULATION DÉTAILLÉE DES PROPOSITIONS POUR TRAITER LE PROBLÈME DES IMMIGRANTS ILLÉGAUX -

COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

Résidence de fait

RECOMMANDATION No 1

À l'intention des personnes qui se trouvent au Canada sans statut légal et qui, maintenant ou à l'avenir, demandent volontairement le redressement de leur statut, nous proposons la recommandation suivante:

Qu'on établisse une catégorie spéciale dont les critères soient généreux et bien définis et dont le premier critère soit l'établissement de fait réussi de la personne et des personnes à sa charge.

RECOMMANDATION No 2

Que le Règlement soit modifié de façon à permettre la présentation au Canada même des demandes de droit d'établissement pour la catégorie de la famille.

RECOMMANDATION Nº 3

Que le Règlement sur l'immigration soit modifié de façon:

(i) à reconnaître tous les enfants, quel que soit l'état conjugal ou le sexe du parent qui parraine;

(ii) à reconnaître le lien parental lorsque l'enfant est adopté, quel qu'ait été son âge lors de son adoption;

(iii) à considérer l'abolition de la distinction faite entre les parrains qui sont des citoyens canadiens et les parrains qui sont des résidents permanents, y compris le droit d'appel à la Commission d'appel de l'immigration dans le cas du rejet d'une demande parrainée.

RECOMMANDATION Nº 4

Que le Règlement sur l'immigration soit modifié de façon à inclure dans la catégorie de la famille tous les enfants non mariés, quel que soit leur âge.

RECOMMANDATION Nº 5

Que la catégorie des parents aidés ne soit pas soumise à des critères de sélection limités à la demande pour des compétences professionnelles ou aux offres d'emploi approuvées. Que les demandes de parents aidés soient évaluées de façon positive selon le facteur nº 5 de l'Annexe I du Règlement sur l'immigration quand les requérants possèdent une offre d'emploi légitime. Que les demandes de parents aidés soient évaluées de façon positive

selon le facteur nº 10 de l'Annexe I du Règlement sur l'immigration lorsqu'il y a plus d'un membre de la famille qui aide au Canada. Qu'on abolisse cette distinction dans l'évaluation des points qui est fondée sur le statut du parent présent au Canada.

RECOMMANDATION Nº 6

Que les engagements d'aide pris en commun par des membres de la famille présents au Canada en vue d'aider ou de parrainer un parent soient permis en vue d'assurer un engagement plus large aux fins de l'établissement du parent au Canada.

RECOMMANDATION Nº 7

Qu'avant de rejeter une demande de résidence permanente, en particulier lorsqu'une demande de parrainage a été présentée, le requérant soit avisé des exigences non remplies au sujet de sa demande et qu'il ait l'occasion d'y répondre avant que sa demande ne soit rejetée.

RECOMMANDATION Nº 8

Que les agents de visas soient tenus constamment au courant des décisions de la Commission d'appel de l'immigration et de la Cour fédérale d'appel et qu'ils soient sensibilisés au fait que ces décisions ont force de loi.

RECOMMANDATION Nº 9

Que la Commission de l'immigration, de concert avec le ministère des Affaires extérieures, évalue et apprécie la composition de l'effectif des bureaux de visas à l'étranger et leur emplacement en vue d'établir des priorités pour pouvoir éliminer les disparités qui se manifestent dans la durée de l'examen des demandes à l'étranger.

RECOMMANDATION Nº 10

Que les lignes directrices de l'immigration touchant les liens de dépendance à l'égard de la famille soient modifiées de façon à comporter la considération des demandes des requérants qui sont membres de fait de la famille quand le requérant ou les membres de sa famille établis au Canada éprouveraient des difficultés en cas de refus du droit d'établissement.

RECOMMANDATION Nº 11

Que des programmes spéciaux soient mis en oeuvre dès qu'il semble y avoir un nombre considérable de personnes au Canada avec un statut temporaire ou sans statut et qui viennent de pays où les conditions sont telles que ces personnes ne devraient pas être tenues de rentrer dans leur pays d'origine. On doit tenir compte des soucis que nourissent les collectivités établies au Canada au sujet de la sécurité et du bien-être de leurs parents à l'étranger.

RECOMMANDATION Nº 12

Que les lignes directrices portant sur les difficultés éprouvées lors du retour dans le pays d'origine soient mises en vigueur de façon uniforme quel que soit le pays d'origine du requérant. Les lignes directrices devraient être modifiées de façon constante pour tenir compte et des citoyens qui font une demande à partir de pays qui sont démocratiques dans la forme mais non de fait et des demandes qui sont liées à des difficultés "personnelles" que pourrait susciter le retour au pays d'origine. Toutes les demandes qui font cas de difficultés quant au retour au pays d'origine devraient être transmises au Comité d'étude spécial, à l'exception des demandes qui de toute évidence n'entrent pas dans le cadre des lignes directrices.

(3) CONTRÔLE À LA FRONTIÈRE ET CONTRÔLE DES VISAS

RECOMMANDATION Nº 13

Qu'on apporte des améliorations pour rentabiliser l'examen des documents des visiteurs arrivant aux points d'entrée internationaux.

(4) RÉFORME DE LA PROCÉDURE

RECOMMANDATION Nº 14

Que les personnes qui recherchent volontairement le redressement de leur statut soient autorisées à présenter une demande anonyme en vue d'obtenir une première décision. Toute décision positive

serait de nature obligatoire sauf dans les cas où il y a eu fraude ou tromperie. Ces décisions devraient être publiées de façon périodique.

RECOMMANDATION Nº 15

Qu'Emploi et Immigration Canada établisse des procédures uniformes pour les prises de décisions touchant le redressement de statut et que les décisions touchant le redressement de statut ne soient pas prises par des personnes chargées de faire appliquer les décisions. Nous recommandons l'établissement de comités regroupant un vaste éventail de personnes des secteurs public et privé qui seraient chargés d'examiner ces décisions.

Annexe B

(TRADUCTION)

JEFFERY P. HARBOTTLE
2057, avenue St-Georges
Vancouver North (C.-B.)
V7L 3K3

le 25 avril 1983

L'Honorable Lloyd Axworthy
Ministre de l'Immigration
Édifices du Parlement
Ottawa (Ontario)

Monsieur,

Objet: Monsieur W.G. Robinson - L'immigration illégale

J'ai été agréablement surpris d'apprendre que vous sollicitiez les vues du public sur un aspect de l'immigration au Canada, par l'intermédiaire de votre conseiller spécial, monsieur W.G. Robinson, comme le signalait le Vancouver Province, le 11 mars 1983.

Lorsque l'on constate qu'il y a 200 000 immigrants illégaux actuellement au Canada, malgré l'amnistie générale de 1973 alors que seulement 18 000 personnes ont fait la demande, cette différence énorme amène bien des questions. Comment autant de personnes ont-elles pu échapper à notre régime de l'Immigration? Ce régime est-il trop permissif? Nos critères de sélection pour le statut d'immigrant sont-ils mauvais? La question principale est celle-ci: pourquoi a-t-il été aussi facile pour 200 000 personnes de pénétrer au pays et que fait-on pour éliminer cet afflux de personnes? Quel autre pays au monde permettrait une telle situation?

Combien de ces immigrants illégaux ont pris la place de Canadiens sur le marché du travail et combien se prélassent aux frais des contribuables canadiens en touchant des prestations de bien-être social? Quelles sont les qualifications de ces gens?

Je vous suggère d'évaluer ces immigrants, à titre de ministre, et de les rapatrier dans leur pays d'origine d'où ils pourront faire une demande régulière d'admission.

.../2

Bref, étant donné que notre taux de chômage est très élevé et qu'il en résulte une situation très difficile, nous ne pouvons pas nous permettre d'être charitables pour les étrangers. Toute immigration devrait cesser, sauf pour les cas urgents et encore après une étude attentive.

D'ici quelques jours, je vous enverrai une autre lettre au sujet de l'affux des asiatiques et des orientaux.

Merci de m'avoir donné l'occasion d'exprimer mes opinions.

Bien à vous,

Jeffery P. Harbottle

Annexe C

(TRADUCTION)

HEIFETZ, CROZIER & SCHELEW
Avocats
Gerald Heifetz, B.A.
Douglas C. Crozier, LL.B.
Michael S. Schelew, B.A, LL, B., LL.M.

65 ouest, rue Queen
Bureau 1400
Toronto (Canada)
M5H 2M5
Téléphone (416) 863-1717

le 18 mars 1983

W. G. Robinson
Conseiller spécial du
ministre de l'Emploi et
de l'Immigration
Case postale 2090, succursale "B"
Hull (Québec)
J8X 3Z2

Monsieur,

Objet: Document de travail sur les immigrants illégaux

J'ai lu avec plaisir votre document de travail touchant les immigrants illégaux. J'ai trouvé vos réflexions très pénétrantes et bien pensées.

Vous mentionnez à la page 42 de votre rapport qu'exiger des visas peut être un moyen d'empêcher les immigrants illégaux d'entrer au Canada. Je suis d'accord avec votre suggestion. Je crois cependant qu'on ne devrait pas exiger de visas pour les pays d'où proviennent des réfugiés quand il n'y a pas eu d'abus marqué relativement à l'immigration. Je crois que l'exigence du visa en ce qui a trait aux pays d'où proviennent des réfugiés coupe effectivement une voie d'évasion aux réfugiés qui veulent venir au Canada.

De plus, je m'inquiète de la situation où les agents d'immigration à l'étranger sont appelés à décider du mérite d'une demande en vue du statut de réfugié de la part d'une personne entrée dans une de nos ambassades. Comme les agents d'immigration n'ont reçu aucune formation particulière en ce qui a trait à la détermination du statut des réfugiés, je crois qu'une

.../2

décision erronée pourrait pousser une personne revendiquant le statut de réfugié à venir au Canada illégalement parce qu'il aurait été découragé par une décision fautive au sujet de sa demande.

Vous notez dans votre rapport que vous ne croyez pas que les retards apportés aux formalités de traitement des demandes portant sur la catégorie de la famille contribuent à l'immigration illégale. Nombre d'immigrants illégaux m'ont indiqué être venus au Canada sans autorisation parce qu'ils n'étaient pas disposés à attendre les longues périodes exigées avant de pouvoir rejoindre les membres de leur famille. Je crois par conséquent qu'il existe un lien entre l'immigration illégale et les retards apportés à l'examen des demandes de parrainage dans la catégorie de la famille.

J'aurais peut-être dû indiquer au début de ma lettre qu'en plus d'être un avocat spécialisé dans le domaine de l'immigration, je suis avocat de permanence au Centre communautaire latino-américain, au 9 promenade Milvan à Weston en Ontario. Je consacre trois heures par semaine à l'oeuvre de ce centre où j'y donne des conseils juridiques généraux. À presque toutes les semaines, des immigrants illégaux viennent au Centre me demander des conseils au sujet de leur statut illégal. Je demande toujours au requérant pourquoi il est venu au Canada sans autorisation et souvent il me répond que les délais de traitement sont trop longs. Évidemment, plusieurs disent qu'ils sont venus au Canada dans le but d'y travailler sans autorisation.

Votre tout dévoué,

Michael S. Schelew,
Heifetz, Crozier & Schelew

Annexe D

(TRADUCTION)

L'honorable Marcel Lambert, c.r. Député d'Edmonton Ouest

Ottawa, le 28 avril 1983

Monsieur W.G. Robinson
Conseiller spécial auprès
du ministre de l'Emploi et
de l'Immigration
Case postale 2090
Succursale "B"
Hull (Québec)
J8X 3Z2

Monsieur,

En réponse à votre "Document de travail sur les immigrants illégaux", j'aimerais faire un certain nombre d'observations.

Comme vous le mentionnez, il y a un certain nombre d'immigrants illégaux au Canada, mais personne n'est en mesure de les dénombrer de façon réaliste. Je crois que le chiffre de 200 000, cité comme étant concevable, est carrément exagéré. À plusieurs occasions dans le passé, alors qu'on s'alarmait des immigrants illégaux au Canada, comme en 1961, il s'est avéré qu'il y en avait de 12 000 à 15 000. Comme vous le notez, de 15 000 à 18 000 ont accepté l'amnistie en 1973. La seule intuition m'amène à proposer un chiffre en deçà de 50 000 immigrants au Canada en ce moment. Si on élimine certains pays dont les ressortissants visiteurs qui prolongent leur séjour ont besoin d'un visa d'entrée pour un certain temps, cela réduira considérablement le nombre des cas-problème qui viennent de ces pays.

J'exclurais la chasse à l'homme intensive et l'expulsion puisque je crois que cela créerait plus d'ennuis parmi les immigrants illégaux ici depuis plus longtemps qui, dans plusieurs cas, se sont mariés et ont des enfants canadiens. Il est évident que, malgré le pouvoir qu'il a démontré, le ministère de l'Immigration ne peut pas faire indirectement ce qu'il ne peut faire directement, c'est-à-dire déporter des citoyens nés au Canada. Dans les cas où l'un des époux est un immigrant illégal, à l'insu de l'autre partie avant le mariage, les complications redoublent; ni la Commission d'appel de l'immigration ni les Cours fédérales ne permettraient au ministère de l'Immigration d'avoir recours à la déportation dans ces circonstances. J'ai prouvé cela par des cas réels dans le passé.

Il est totalement illusoire de penser qu'un pays comme le Canada n'attirera pas, chaque année, un certain nombre d'immigrants illégaux même si l'on applique les critères d'admission les plus stricts. Même

.../2

l'élargissement de l'exigence du visa d'entrée à tous les pays du monde ne ferait qu'entraîner et augmenter les opérations de contrebande du genre de celle des "ouvriers agricoles mexicains". Il existe actuellement des réseaux par lesquelles des personnes qui ont été déportées du Canada deux ou trois fois reviennent au pays en quelques semaines par les États-Unis avec de nouveaux papiers, etc., en particulier en provenance des Caraïbes.

J'adopterais la position du Conseil à l'effet que "la légalisation semble la seule façon pratique et humanitaire de régler le cas des immigrants illégaux "de bonne foi" (c'est-à-dire qui ne sont pas des criminels) qui se trouvent actuellement au Canada", tenant compte de l'interprétation du Conseil.

À titre de commentaire général, les opérations du ministère de l'Immigration doivent être beaucoup plus ouvertes. En ce moment, c'est l'Immigration qui décide de ce qui doit demeurer secret et de l'information qu'elle veut divulguer. Ce service est devenu arrogant, centré sur lui-même et même les décisions prises par des agents de niveau inférieur ne peuvent être révisées. Au niveau ministériel, la discrétion a été capricieuse et trop souvent motivée par la politique - ex.: les touristes polonais à Montréal comparés aux marins polonais abandonnant leur bateau de pêche immobilisé au port de Vancouver faute d'argent pour acheter du mazout. Certains déportés pour raisons criminelles ont été admis au Canada en vertu d'un permis accordé par le Ministre - la fiction voulant que le permis ait été donné en dehors du Canada, à un point d'arrivée américain au Manitoba.

Le service sur-bureaucratisé et stricte de l'emploi, qui en est venu à dominer l'immigration, a faussé la vraie nature de l'immigration. Des cadres de l'Immigration qui ne sont pas qualifiés pour juger des compétences des professionnels des autres pays jugent pourtant de la capacité de ces personnes à s'intégrer. Le désir de firmes légales, d'ingénieurs, d'architectes et d'universités d'engager un étranger aux idées et aux aptitudes différentes, de façon à éliminer l'inceste intellectuel, importe peu aux cadres de l'immigration. En fait, le fondement même de la Loi et du Règlement sur l'immigration, conçu par ces cadres pour leur propre interprétation sans révision de l'extérieur, constitue la caractéristique essentielle de tout le système.

Toutefois, pour revenir à la question présente, il sera peut-être nécessaire de déporter un certain nombre de personnes jugées inacceptables à cause de leur participation à des opérations lucratives d'immigration illégale, que ces opérations soient dirigées de l'étranger ou par des résidents canadiens. Il me semble qu'il serait plus sage de se tromper dans le sens de la générosité. Bien sûr, le chômage est assez élevé, mais il y a un grand nombre d'emplois disponibles parce que les résidents canadiens trouvent ces emplois indignes d'eux. Il y a des planchers à balayer, des légumes à nettoyer, de la vaiselle à laver et bon nombre d'autres emplois que des immigrants qui veulent travailler sont prêts à remplir. Ils ne font pas baisser les salaires minimums. Même en doublant le niveau de salaire actuel, ces emplois n'attireraient pas la plupart des Canadiens: "ces

.../3

emplois sont indignes d'eux". On peut pester contre la question des immigrants comme source de main-d'oeuvre à bon marché, mais il en a toujours été ainsi et il en sera toujours ainsi. Il n'y a rien à gagner à décrier ce fait sur les toits.

Pour ce qui est des personnes à qui l'on permet de rester, je ne suis pas d'accord avec la recommandation du Conseil à l'effet qu'il doit y avoir une période probatoire de six ans. Cette période est beaucoup trop longue et ne devrait pas dépasser trois années, s'il en est une. Plusieurs de ces personnes sont au pays depuis six ou dix ans. Elles n'ont probablement aucun dossier criminel sinon quant à la Loi sur l'immigration et à leurs violations statutaires. Elles ont travaillé dur et ont fait des progrès dans ce pays. Elles ont donné des preuves évidentes de leur potentiel à être de bons immigrants, malgré les opinions de certains cadres de l'Immigration mal formés pour évaluer ce potentiel. Je donnerais un an, dix-huit mois au plus, aux immigrants illégaux pour se présenter et normaliser leur statut quant à leur nom, etc., acceptant ceux qui sont de bonne foi, c'est-à-dire qui n'ont pas participé à des activités frauduleuses lucratives pour entrer au Canada.

À moins que l'on puisse me garantir que les agents de l'Immigration, du premier et du deuxième échelon, seront mieux formés pour l'examen aux fins de sélection du public et quant aux manières dont ils font trop souvent étalage, il ne pourra pas y avoir d'examen plus serré des raisons qui poussent les gens à entrer au Canada. J'ai cependant de très sérieuses objections à ce que des agents de l'Immigration à peine instruits questionnent, dans leur domaine de spécialisation, des experts de renommée internationale qui viennent au Canada pour participer à des colloques, à des conférences ou comme conférenciers invités et qui doivent subir un interrogatoire sur la vraie raison de leur visite au Canada et soumettre leurs documents de conférence à un examen fouillé aux seules fins, supposément, de déterminer s'il n'y avait pas de Canadien capable de faire ce travail. Quelles sornettes! C'est un affront à toute cette classe de gens. Bien entendu, je suppose qu'on ne voudrait pas que des experts canadiens dans ces domaines reçoivent le même traitement dans le sens inverse!

Je crois que le visa de visiteur, sous forme de passeport ou autre, devrait indiquer clairement en caractères gras que le permis de visiteur serait immédiatement annulé si le détenteur a) s'engage dans un emploi lucratif alors qu'il est au Canada; b) fait une demande de visa à titre d'immigrant reçu, le ministre pouvant exercer son pouvoir discrétionnaire dans les cas de mariage de bonne foi et dans certaines circonstances exceptionnelles ou naturellement, c) prolonge, son séjour alors qu'il a des chances raisonnables d'obtenir un renouvellement ou une prorogation.

Je crois que le nombre des visiteurs qui prolongent leur séjour pourrait être contrôlé plus étroitement si on tenait un registre des sorties par des personnes ayant en leur possession un permis de visiteur. L'accès à

.../4

un système de contrôle informatisé faciliterait grandement ce genre d'opération. Toutefois, ceci ne toucherait pas les citoyens américains qui entrent au Canada pour de courtes périodes, de la même façon que les Canadiens peuvent entrer aux États-Unis sans visa ou passeport pour de courtes périodes. On pourrait dire la même chose sans doute de la Grande Bretagne, bien que la fréquence doit être beaucoup plus faible.

Je ne suis pas d'accord du moins pour le moment, avec le pouvoir discrétionnaire selon chaque cas. Les raisons présentées ne me convainquent pas. Je crois que le pouvoir discrétionnaire, qui implique une considération inégale des cas, rendrait la plupart des immigrants illégaux réticents à se présenter de crainte que ce pouvoir ne soit pas exercé en leur faveur alors qu'il pourrait l'être dans le cas de leurs amis ou de leurs voisins.

Une période d'établissement conditionnel de six ans signifierait que ces individus détiendraient une carte d'assurance sociale de série "9" qui, comme l'ont prouvé la pratique et l'expérience, garantit au détenteur un salaire et des occasions d'emploi inférieurs à la norme pendant la période où la personne détient cette carte. Cette période de purgatoire ou de limbes de six ans doit être condamnée parce qu'elle créerait plus de problèmes et de conséquences imprévus qu'il ne paraissait au premier coup d'oeil.

Il y a sans doute d'autres parties sur lesquelles je pourrais faire des commentaires, mais en résumé, je favorise une amnistie aussi généreuse que possible des personnes illégalement au Canada à compter d'une date, mais une date proche de l'annonce de cette décision, et un meilleur système de contrôle des sorties du pays. À moins que l'on puisse me garantir que les agents de l'Immigration seront mieux formés pour traiter avec les personnes qui entrent au pays, je ne forcerais pas les visiteurs de ce pays à passer par leurs tendres soins. Pour le moment, beaucoup trop de personnes se croient insultées et avec raison.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mon respect.

Marcel Lambert, c.r.

Annexe E

(TRADUCTION)

le 30 décembre 1982

L'Honorable Lloyd Axworthy
Ministre de l'Emploi et de l'Immigration
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)

Monsieur,

Je me dois d'indiquer mon désaccord avec la proposition de légitimer la présence de milliers d'immigrants illégaux dans ce pays. Ce genre de proposition symbolise pour moi ce qui ne va pas dans ce pays. Nos prétendus dirigeants sont des mollusques.

L'idée directrice de ceux qui proposent "l'amnistie" pour les immigrants illégaux est que ces derniers sont tellement nombreux qu'il serait inutile de tenter d'appliquer la loi. Cette idée dicte aussi la conduite du gouvernement dans ses rapports avec les syndicats ouvriers. Dès qu'il y a foule sur une ligne de piquetage c'est garanti qu'il n'y aura pas de poursuites en dépit des gestes illégaux posés.

Pourquoi les immigrants illégaux devraient-ils se voir accorder la citoyenneté canadienne? Que fait-on alors des immigrants qui respectent les règles du jeu? Est-ce équitable envers ces derniers de permettre soudain à un groupe de tricheurs de passer les premiers? Qu'advient-il du système de sélection qui doit déterminer les immigrants désirables ou indésirables? Ce système ne perdrait-il pas sa raison d'être si une amnistie complète était accordée aux immigrants illégaux?

Ce pays compte trop de politiciens qui oublient la loi parce que cela fait leur affaire ou parce qu'elle est difficile à appliquer. Bien sûr qu'il est difficile d'appliquer les lois sur l'immigration parce que chaque cas implique des personnes, leurs espoirs et leurs aspirations. Cependant, vous êtes payés pour faire appliquer la loi et vous êtes bien payés pour le faire. Nous ne vous payons pas pour oublier les lois ou pour décider de façon arbitraire d'appliquer certaines et d'oublier d'autres. Ce pays ne veut aucunement de personnes qui se considèrent au-dessus des lois parce que dans un tel régime tous sont à la merci de mesures arbitraires.

Quand on entretient l'idée d'abandonner la loi parce qu'elle serait trop difficile à appliquer (sans parler des histoires tristes dont

.../2

regorgeraient des journaux comme le Toronto Star), on se lance dans un terrain glissant où ce n'est plus le droit qui est suprême mais l'homme.

Il n'existe pas de bonne raison d'accorder l'amnistie aux immigrants illégaux. Ils sont arrivés ici au mépris de la loi et ils doivent en supporter les conséquences comme ce serait le cas de tout citoyen canadien né au pays qui enfreindrait la loi. Appliquez la loi, monsieur Axworthy. Changez-la après un débat public au Parlement, s'il est impossible de l'appliquer. Cependant, ce n'est pas à vous de décider, de façon arbitraire, que la loi sera tantôt respectée, tantôt oubliée. Si vous faites cela vous êtes un danger plus grave pour notre société que toute immigration illégale, si grande fût-elle.

Bien à vous,

John Dowell

Annexe F

(TRADUCTION)

le 13 décembre 1982

L'Honorable Lloyd Axworthy
Ministre de l'Emploi et de l'Immigration
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

Monsieur,

Il est très vexant de lire que l'on pense accorder l'amnistie à des milliers d'immigrants qui vivent dans ce pays illégalement. Il est aussi fort probable que plusieurs d'entre eux sont venus ici avec justement cette idée en tête.

J'ai en Écosse une soeur et des frères qui récemment se sont vus refuser par l'Immigration canadienne le droit de subir l'examen de sélection préliminaire ce, quoiqu'ils ont une scolarité de niveau "O".

Vu l'injustice absolue d'une telle amnistie, je n'ai d'autre recours que d'inciter les membres de ma famille à abandonner la voie de la légalité; en effet, ceux qui émigrent illégalement s'en tirent de toute évidence beaucoup mieux. Vous êtes en train d'appliquer les règles pour ceux qui font la demande en bonne et due forme et vous les assouplissez ou les laissez tomber pour ceux qui se moquent de la loi. Quelle politique!!!

Si vous essayez de me dire qu'il n'y a pas de place au Canada pour des gens comme mes frères et ma soeur mais que le Canada acceptera plutôt (n'ayons pas peur des mots) grand nombre de personnes du Tiers Monde dont la plupart ne sont pas propres à occuper une place respectable dans la société canadienne, je ne peux que repenser ma loyauté de longue date envers le parti libéral lors de la prochaine élection générale.

Bien à vous,

Geoffrey McCaffrey
84 Westwood Lane
Thornhill (Ontario)
L4J 1P9

Annexe G

(TRADUCTION)

Ursula Appolloni, Député
York South-Weston

Chambre des communes
Ottawa, le 14 décembre 1982

L'Honorable Lloyd Axworthy
Ministre de l'Emploi et de l'Immigration
Chambre des communes
Suite 135, Édifice de l'Est
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

Monsieur,

L'amnistie que l'on propose d'accorder aux immigrants illégaux suscite chez moi de graves appréhensions. À mon avis, une telle mesure serait accueillie avec consternation par les milliers de personnes de ma circonscription qui, au moins, ont patiemment attendu leur tour de venir au Canada.

Je crains qu'une amnistie ait pour effet d'encourager de trop nombreux autres ressortissants étrangers à "tenter leur chance", ce qui aurait pour effet de tourner en dérision les critères de sélection.

Veuillez accepter, Monsieur, mes salutations distinguées.

Ursula Appoloni, Député

Annexe H

(TRADUCTION)

Orillia and Simcoe County
Affirmative Group
(Groupe d'action des comtés d'Orillia
et de Simcoe)
32, rue Matchedash
Orillia Nord (Ontario)
L3V 4T5

le 3 avril 1983

Monsieur W.G. Robinson
Conseiller spécial du
ministre de l'Emploi et de l'Immigration
Case postale 2090, succursale "B"
Hull (Québec)
J8X 3Z2

Monsieur,

Une copie du "Rapport Robinson" nous est parvenue le 30 mars dernier. En dépit de ce court délai, nous désirons faire quelques observations qui seront peut-être utiles à ceux qui doivent élaborer des politiques pour régler ce problème.

Je vous remercie et vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mon respect.

Madame Aileene M. Williams, M. Ed.
Coordonnatrice

Réponse au rapport intitulé "Immigrants illégaux"

Document de travail - 15 février 1983

par monsieur W.G. Robinson

La réponse qui suit contient les opinions qui ont fait jour suite à la lecture des rapports du Conseil et de W.G. Robinson de même que des contacts avec des immigrants illégaux dont la plupart sont d'origine antillaise.

1. De l'envergure du problème

Nous croyons que le chiffre de 200 000 immigrants illégaux au Canada est complètement disproportionné. Cette estimation est en fait très exagérée. Toutefois, à cause du nombre des enfants impliqués, c'est-à-dire les enfants qui sont au Canada illégalement parce que leurs parents sont 1) des immigrants illégaux ou 2) des résidents légaux du Canada mais a) qui n'ont pas déclaré leurs enfants lorsqu'ils sont entrés légalement et qui craignent maintenant de déclarer ces enfants par crainte des procédures d'exécution de la Loi ou b) qui étaient de la parenté dans leur pays d'origine mais dont les enfants ne sont pas considérés comme "fils" ou "fille" selon les normes canadiennes, le nombre des immigrants illégaux au Canada pourrait bien s'élever à 120 000 personnes.

2. Nous avons remarqué qu'il y a des personnes illégalement au Canada qui ne se sont pas présentées lors de l'Amnistie de 1973, à cause de l'ignorance, de la méfiance à l'égard du système ou simplement parce qu'ils se croyaient "à l'abri". Nous croyons qu'il s'agit là d'un petit groupe, mais d'un groupe non moins réel.

3. La plupart des immigrants illégaux au Canada depuis 1973 en provenance des pays tels que la Jamaïque, etc., sont des individus

1) qui, pendant un certain temps, avaient un permis de travail qui s'étendait sur plusieurs années, mais qui a été invalidé plus tard après que ces individus s'étaient établis au Canada, qu'ils y avaient ex.: amants, mari, enfants, maisons; ou

2) qui ont été admis au Canada après une comparution au point d'arrivée et des audiences ultérieures devant une commission d'appel. Ces personnes ont obtenu des permis de travail sans date d'expiration leur laissant croire que leur statut était assuré au Canada. Encore une fois, ces individus se sont établis au Canada;

3) qui étaient les derniers membres de la famille, ex.: dernier fils ou dernière fille, qui, bien qu'âgés de plus de 21 ans, étaient complètement à la charge de leurs parents, puisque la famille à multiples ramifications avec un style de vie surtout à caractère matriarcal existe toujours particulièrement en Jamaïque.

Des immigrants illégaux de fraîche date en provenance de la Jamaïque semblent avoir une caractérisitque commune. Ils sont venus au Canada pour fuir la situation de violence qui prévalait dans ce pays qui est sur le bord de la guerre civile depuis plusieurs années. Ces victimes ne sont pas des réfugiés aux yeux de la loi mais le sont de fait et ils constituent en fait un type d'immigrants illégaux très répandu.

Les cliniques d'aide juridique, les services de conseiller et

diverses organisations qui ont affaire aux immigrants illégaux, bien que dans une meilleure position pour les démontrer, sont d'une efficacité limitée à ce niveau puisque

a) les individus peuvent croire que ces organismes sont des "façades" pour le gouvernement et l'exécution de la Loi, ou

b) les organismes mêmes peuvent devenir les cibles d'une collaboration forcée soit par des moyens "volontaires", des moyens coercitifs ou par la force, rendant les organismes inefficaces pour le travail qu'elles tentent de faire.

À notre avis, la préoccupation du Conseil, à l'effet que le nombre des immigrants illégaux pourrait en fait augmenter à l'avenir à cause des conditions économiques de plus en plus mauvaises dans le tiers-monde, ne peut pas être étayée. Cependant, l'escalade de la violence dans les pays du tiers-monde dont un grand nombre de ressortissants sont des résidents canadiens peut devenir une source de préoccupation. Malheureusement, ce problème n'est pas particulièrement apparent lorsque l'on a affaire à des régimes répressifs <u>connus</u> puisque des dispositions sont prévues par la Loi pour couvrir ces possibilités. Le problème existe pourtant lorsque les pays en question sont des puissances occidentales prétendues amicales mais qu'elles ne s'en sont pas moins engagées dans la répression de leurs citoyens, alors qu'elles se prétendent "en voie de démocratisation". Il est évident que certaines dispositions doivent être prévues par la Loi, le Règlement ou les politiques afin de faire face à ces possibilités si le Canada veut se garantir des vagues d'immigrants illégaux en provenance de pays exemptés de l'exigence du visa.

4. Quant à savoir pourquoi des individus deviennent des immigrants illégaux au sein du système, les observations suivantes ont été faites:

a) Nous n'avons eu vent d'aucun individu qui aurait été mal informé par des conseillers. Peut-être ce problème est-il géographique et existe-t-il seulement dans certaines parties du monde.

b) Selon notre expérience, il est plus probable que des individus deviennent des immigrants illégaux si leur demande d'immigration n'a pas été agréée pour quelque raison que ce soit.

c) Nous croyons que le manque d'éducation est une raison importante qui fait que les gens deviennent des immigrants illégaux au Canada. Il n'existe en ce moment aucun système établi pour éduquer le public vraiment sur les politiques d'immigration canadiennes, ni au Canada, ni dans les autres pays. Cela n'existe sûrement pas dans les bureaux de visa à l'étranger. L'information fournie sur le Canada touche son succès économique, sa beauté et tout ce qu'il a à offrir plutôt; elle ne donne pas les deux côtés de la médaille. Les agents de visa ne sont pas formés à être des ambassadeurs du Canada puisque leur rôle ne comprend aucun aspect d'éducation. Ils agissent plutôt à titre de garde-barrières et de gardiens d'une prospérité considérable. Cela crée une fausse impression chez les gens qui voudraient immigrer. Il faudrait y avoir un système d'éducation authentique au Canada et dans

les autres pays qui expliquerait la politique d'immigration du Canada.

d) Contrôles de l'exécution de la Loi sur l'entrée au Canada. Une inquiétude réelle est exprimée en ce moment en ce qui a trait aux actes posés par les agents de l'Immigration à l'Aéroport international de Toronto, actes perçus comme discriminatoires. Ces individus représentent la première impression que les visiteurs du Canada ont. L'aspect de leur travail qui a trait à l'exécution de la Loi ne fait pas d'eux le comité d'accueil idéal. Nous reconnaissons tout de même qu'un certain contrôle doit être exercé, mais il n'est pas nécessaire pour cela de donner l'impression que l'on entre dans un état policier.

Nous croyons que dans ce domaine très délicat, il devrait y avoir beaucoup d'échanges d'idées avant de recommander quelque modification que ce soit à la politique actuelle. Les éléments suivants pourraient constituer des points de départ:

1) des discussions avec les divers gouvernements dont les sujets posent le plus de problèmes de séjours illégaux au Canada.
2) le refus d'entrée automatique aux visiteurs éventuels qui
   a) n'ont pas de proches parents au Canada, et
   b) qui ne possèdent pas les fonds nécessaires pour couvrir les frais du séjour qu'ils prévoient faire au Canada.

   Afin d'entrer, ces individus <u>doivent</u> avoir un visa d'entrée quel que soit leur pays d'origine.

De la question de l'amnistie

Quoiqu'il serait relativement facile de déclarer une amnistie générale, l'on doit sérieusement étudier cette possibilité avant d'en annoncer. Voici quelques préoccupations qui doivent être examinées:

1. Le degré d'enracinement psychologique que l'individu a réalisé depuis son arrivée au Canada.
2. Le degré d'enracinement économique et social réalisé au Canada.
3. Comment l'individu s'est intégré à la communauté. Ce qui ne veut pas dire que l'individu a renié sa culture, mais qu'il y a une adaptation suffisante à la culture canadienne pour éviter l'incompatibilité entre l'individu et la communauté. C'est-à-dire, l'individu et la communauté peuvent-ils vivre en paix ou l'individu sera-t-il un problème constant pour la communauté? Peut-être les agents de visa devront-ils vérifier la réputation de ces individus.
4. L'attitude de l'individu en ce qui a trait à sa contribution au développement du Canada.
5. La période de résidence de l'individu au Canada. Nous recommandons qu'une période de cinq ans soit prévue par la politique. Toutefois, des dispositions devraient être prévues pour les personnes qui sont au Canada depuis trois ans ou plus et qui ont évidemment abandonné leur résidence à l'étranger pour établir une résidence au Canada.
6. Le degré des liens familiaux devrait être considéré. Quand

l'individu est le dernier membre de la famille dans le pays d'origine, quand tous les membres du noyau de famille sont au Canada, quand l'individu est marié ou en relation de droit coutumier depuis au moins deux ans sans avoir d'enfant ou depuis au moins un an quand un enfant est impliqué, et que le partenaire prend la pleine responsabilité du partenaire illégal et de l'enfant sans pouvoir obtenir d'aide gouvernementale pendant au moins cinq ans.

Nous estimons qu'une amnistie générale ou une amnistie conditionnelle telle que décrite dans le rapport ne serait pas des plus profitables pour l'ensemble des personnes concernées. Toutefois, nous sommes d'avis qu'un élargissement de la politique énoncée à l'IS 139 serait souhaitable. En effet, cela permettrait d'établir certaines mesures de contrôle de sélection pour l'obtention du droit d'établissement. Par ailleurs, cette formule permettrait de rejeter les demandes de ceux qui, de toute évidence, ont commis à leur profit des abus envers le système et qui, de plus, ne satisfont pas aux exigences à l'égard de la durée de résidence et de l'absence de casier judiciaire.

Nous préconisons donc un système d'exercice du pouvoir discrétionnaire "selon chaque cas". Dès lors, les cliniques juridiques, les services de conseillers et les autres pourraient être utiles, puisque ces organismes peuvent être des contacts de première ligne pour les immigrants illégaux. Elles pourraient ensuite présenter ces cas par écrit au ministère de l'Immigration qui pourrait les accepter ou les refuser sans que le client soit impliqué.

Dans tous les cas, sauf lorsqu'il y a eu infraction criminelle d'autres lois, ceux qui se présentent volontairement aux autorités ne devraient pas être poursuivis. De plus, un individu qui se présente volontairement aux autorités mais qui n'a pas toutes les qualifications requises, pourvu que ces qualifications puissent être acquises, devrait être autorisé à remplir les conditions nécessaires pour obtenir ces qualifications en deça d'une période établie.

Si toutefois ces individus ne réussissent pas à acquérir ces qualifications à cause de

a) un dossier faible dans le passé, ou

b) une inaptitude éducationnelle, ils devraient être avisés, de retourner dans leur pays d'origine pourvu qu'aucun citoyen canadien ou immigrant reçu n'en soit affecté.

Pour ce qui est du recours au pouvoir discrétionnaire, un casier judiciaire devrait automatiquement être jugé vierge lorsqu'un individu n'a pas eu affaire à la police pour des infractions entraînant une sanction de plus de six mois de prison ou une amende de moins de 200 $ au Canada. Pour les infractions commises dans les pays d'origine dont les sanctions étaient plus sévères que ci-haut, la Commission devrait tenir compte de comment ces infractions auraient été jugées au Canada, la période de temps qui s'est écoulée depuis que les infractions ont été commises et la réhabilitation de l'individu avant de prendre une décision qui affecterait le statut de résident de ces individus. Dans ces cas-là, la Commission doit garder à l'esprit que même les régimes dits démocratiques ont recours à des sentences répressives qui ne sont pas proportionnées à l'infraction. Nous croyons que

le fondement actuel de la Politique sur l'immigration IS 1.39 est sain et pourrait être élargi pour traiter du problème des immigrants illégaux.

Le fait que le ministère de l'Immigration et le ministre de l'Emploi et de l'Immigration doivent être justes et perçus comme tels pose plusieurs problèmes. Une amnistie à tous les dix ans créera un problème. Il serait alors impossible de dire à qui que ce soit qu'il y aura pas d'autres amnisties puisque tout le monde sait qu'il y en aura une autre. Le Canada doit également examiner si le genre d'individu qui opterait pour la voie de l'amnistie se serait qualifié dans un processus de sélection en passant par la voie normale. En outre, une amnistie bafoue une loi et son exécution.

Contrôles et applications intérieurs

Une mise en application de la Loi au Canada entraînera violence et désordre public. Le système actuel est applicable et il n'y a pas trop d'abus de la part des autorités. Si le système est placé sur une échelle de "contrôles d'état policier", malheureusement, tout le monde sera susceptible d'en être victime. Cela pourrait signifier que les minorités visibles pourraient devenir la cible de harcèlement de la part des citoyens et des autorités. C'est là une décision dangeureuse qui ne pourrait pas être acceptée par le public canadien. Le problème des immigrants illégaux n'affecte pas assez les gens pour justifier des dispositions aussi extrêmes.

Ce sont là quelques-unes des préoccupations et propositions que nous avons à ce sujet. Si vous avez des questions ou désirez en discuter plus à fond, veuillez communiquer avec nous.

Je vous remercie et vous prie, Monsieur, d'accepter l'expression de mon respect.

Madame Aileene M. Williams, M. Ed.

Coordonnatrice

Annexe I

(TRADUCTION)

UNIVERSITÉ McMASTER
Département de sociologie
1280 ouest, rue Main
Hamilton (Ontario)
L8S 4M4

le 20 avril 1983

Monsieur W.G. Robinson
Conseiller spécial du
ministre de l'Emploi et de l'Immigration
Case postale 2090, succursale "B"
Hull (Québec)
J8X 3Z2

Monsieur,

Merci beaucoup de m'avoir expédié votre document de travail intitulé "Les immigrants illégaux" du 15 février 1983 au sujet duquel vous avez demandé mon opinion. Je présume que vous avez demandé mon opinion parce que j'ai publié deux articles théoriques sur la politique canadienne en matière de réfugiés (publiés dans Canadian Public Policy, vol. 6, nº 2, 1980, et dans le Canadian Journal of African Studies, vol. 15, nº 1, 1981).

À ce titre, j'attire votre attention sur le fait qu'il est possible que certains immigrants illégaux au Canada pourraient s'avérer être des réfugiés au sens de la Convention. Il est possible que ces gens n'aient pas demandé le statut de réfugié à cause de leur ignorance de nos lois ou parce qu'ils avaient peur d'un jugement sévère de la Commission d'appel de l'immigration. Comme j'en ai déjà fait part au ministre dans une lettre que je lui ai envoyée, j'ai été consternée à l'époque où j'ai fait ma recherche en 1979 de l'ignorance de la répression politique à l'étranger dont font preuve les membres de la Commission. Les personnes qui demandaient le statut de réfugié faisaient l'objet de critiques et, dans certains cas, se voyaient refuser le statut à cause d'une grossière ignorance; par exemple, dans un cas, les commissaires ne croyaient pas que la police chilienne s'intéresserait aux activités politiques d'un étudiant de l'école secondaire. Peu importe ce que l'on décidera au sujet du groupe des "illégaux", les personnes qui pourraient obtenir le statut de réfugié devraient être encouragées à le demander et la Commission devrait être formée de gens plus éclairés et mieux informés. De plus, il serait bon de noter que les visiteurs du Chili devaient se procurer un visa; étant donné qu'une demande de visa au Chili est dangereuse pour bien des gens, ce fait

.../2

peut avoir encouragé certaines personnes qui auraient pu être des réfugiés à pénétrer au Canada illégalement.

Au sujet des immigrants illégaux dont les enfants sont citoyens canadiens, permettez-moi d'attirer votre attention sur l'article 23.1 de la Convention internationale sur les droits civils et politiques, (à laquelle le Canada a adhéré), cet article se lisant comme suit: "La famille est protégée par la société et par l'État". Le Canada a aussi adhéré à la Convention internationale sur les droits économiques, sociaux et culturels, dont l'article 10.1 prévoit: "Il faut accorder autant de protection et d'aide que possible à la famille, qui est l'unité naturelle et fondamentale de la société, et en particulier pour son établissement et alors qu'elle est responsable du soin et de l'éducation des enfants dépendants". Dans son interprétation la plus restrictive, la famille est formée des parents et des enfants. Il m'est impossible de concevoir comment le Gouvernement canadien peut prendre ses responsabilités, en vertu du Droit international sur les droits humains, envers les citoyens canadiens qui sont des mineurs dépendants, s'il déporte leurs parents simplement parce qu'ils sont des immigrants illégaux. Quel que soit le problème général d'équité, il me semble que l'on serait justifié en droit d'accorder l'amnistie aux immigrants illégaux dont les enfants dépendants sont citoyens canadiens.

De façon générale, je dois dire que, à titre de citoyen je m'oppose à ce qu'on prenne pour cibles les groupes qui risquent d'accueillir des immigrants illégaux et à ce qu'on impose l'obligation à tous de produire les documents relatifs à l'emploi. Le Canada est un pays ouvert et libre. Le problème de l'immigration illégale n'est pas assez important chez nous pour justifier pareils empiètements sur notre précieuse liberté.

Bien à vous,

Rhoda Howard, Ph. D.,
Professeur associé

1.39 DROITS D'ÉTABLISSEMENT AU CANADA

1) Exigences de la législation

Le L9 dispose que tout immigrant doit demander et obtenir un visa avant de se présenter à un point d'entrée. On peut considérer cette condition comme la pierre angulaire de la politique d'immigration du Canada; elle traduit l'objet de la Loi qui veut que toute personne, sauf dans des cas prescrits, présente cette demande à l'étranger. La Loi reconnaît toutefois la nécessité d'accorder à certains le privilège et, dans quelques cas, le droit de présenter au Canada une demande de droit d'établissement. Quatre dispositions de la Loi prévoient une telle demande:

a) Le L38(2) dispose que le gouverneur en conseil peut accorder le droit d'établissement à toute personne qui, au moment où ce droit est accordé, a résidé sans interruption au Canada pendant au moins cinq ans sous le couvert d'un permis du Ministre délivré en vertu de la Loi sur l'immigration en vigueur ou de celle-ci et de toute Loi d'immigration antérieure.

b) Le L117 dispose que le Ministre peut accorder le droit d'établissement à toute personne ayant fait l'objet d'une ordonnance d'expulsion non exécutée rendue en vertu de la Loi sur l'immigration dans sa teneur avant le 13 novembre 1967.

c) Le L124(1) dispose que toute personne qui faisait partie d'une catégorie interdite visée à l'article 5 de la précédente Loi sur l'immigration, qui ne fait pas partie d'une catégorie non admissible aux termes de la Loi actuelle, et qui est titulaire d'un permis délivré par le Ministre pour une période de douze mois, peut présenter une demande de droit d'établissement au Canada.

d) i) Le L115(2) dispose que le gouverneur en conseil peut faciliter l'admission de personnes pour des motifs de politique générale ou des considérations d'ordre humanitaire. Dans ce cas, et avec égard au L9(1), le gouverneur en conseil peut décider quelles personnes peuvent être autorisées à entrer au Canada sans avoir sollicité ni obtenu de visa à l'étranger.

ii) Le L115(2) implique que tout agent peut et doit porter à l'attention du Ministre, pour recommandation au gouverneur en conseil, les cas où une application pure et simple des autres articles de la Loi nuirait à l'intérêt national ou, causerait à la personne concernée des difficultés indues d'un point de vue humanitaire.

2) Exercice du pouvoir discrétionnaire

a) L'exercice de tout pouvoir discrétionnaire, que ce soit celui de l'agent d'immigration qui fait la recommandation initiale, celui du Ministre qui présente la recommandation au gouverneur en conseil ou le gouverneur en conseil qui, en droit, rend la décision, implique que les décisions soient rendues selon chaque cas. Il importe donc que les agents comprennent bien que les présentes lignes directrices ne sont pas des règles strictes. Elles n'envisagent pas toutes les possibilités, tel n'est pas leur objet d'ailleurs. Les agents doivent étudier avec soin les cas sous tous leurs aspects, faire preuve de discernement et présenter la recommandation qui convient.

b) Comme la plupart des demandes de droit d'établissement présentées au Canada seront fondées sur des considérations d'ordre humanitaire, comportant généralement un lien étroit de parenté avec un citoyen ou un résident canadien, des instructions sont nécessaires.

c) Des motifs d'ordre humanitaire peuvent être invoqués lorsque des difficultés inhabituelles, injustes ou indues seraient causées à la personne sollicitant l'examen de son cas, ou aux personnes au Canada avec lesquelles l'immigrant est associé, si la personne en cause n'était pas autorisée à demeurer au Canada pendant l'examen de sa demande de droit d'établissement.

d) Lors de l'étude d'une demande de droit d'établissement présentée au Canada, il convient d'examiner les raisons pour lesquelles l'intéressé n'a pas présenté cette demande à l'étranger. Ces motifs pourraient constituer l'élément déterminant de la décision puisqu'ils peuvent influer sur les considérations d'ordre humanitaire dont il sera tenu compte.

e) En outre, il pourra y avoir des cas où la présentation au Canada d'une demande de droit d'établissement révélera aux agents des renseignements qui indiqueront que des mesures d'exécution de la Loi devraient être appliquées à l'égard du requérant ou de son répondant. Par exemple, lorsque le requérant n'était pas à la charge du répondant au moment où ce dernier a été admis au Canada et lorsque le requérant appartient à une catégorie de personnes non admissibles pour des motifs d'ordre criminel ou sécuritaire, des mesures d'exécution de la Loi doivent être appliquées à l'égard du requérant. Des mesures d'exécution de la Loi peuvent également être appliquées à l'égard du répondant et du requérant si ce dernier appartenait à une catégorie de personnes à charge non admissibles lorsque le répondant a présenté une demande et si la présence du requérant n'a pas été signalée à ce moment-là. Les agents devront alors examiner tous les aspects de la demande du requérant en tenant compte des lignes directrices, et ils rendront une décision initiale visant soit à accueillir favorablement la demande du requérant ou bien recommander que des mesures d'exécution de la Loi soient appliquées lorsqu'une telle démarche s'impose manifestement.

f) Afin de décider si la requête doit faire l'objet d'une recommandation en vue de l'admission du requérant par règlement spécial (du gouverneur en conseil), ou si elle doit être rejetée, les agents doivent étudier et évaluer, dans chaque cas, les difficultés que la personne en cause éprouverait. Au paragraphe 3) ci-dessous nous étudierons les situations susceptibles d'entraîner des difficultés pour le requérant et nous exposerons des considérations générales concernant les "difficultés"; au paragraphe 4) ci-dessous nous traiterons des motifs de politique générale.

3) Situations susceptibles d'entraîner des difficultés indues ou inhabituelles

a) Liens de dépendance à l'égard de la famille

i) Un immigrant éventuel qui est ordinairement considéré comme membre de la famille d'un citoyen ou d'un résident canadien établi au Canada, qui dépend de cette famille sur les plans matériel, émotif ou psychologique et pour qui le fait de rentrer dans son pays d'origine n'est pas une simple question d'inconvénients ou de frais, éprouverait des difficultés si le droit d'établissement lui était refusé.

Pour évaluer les liens de dépendance, les agents devront tenir compte des rapports que l'immigrant éventuel entretient avec sa famille au Canada, de son âge, de son état de santé et de son autonomie sur les plans financier et émotif.

ii) Voici quelques exemples de cas qui pourraient justifier une recommandation visant à admettre une personne qui se trouve déjà au Canada:

A) Les enfants de moins de 18 ans. ("Enfants" comprend ceux adoptés légalement à l'étranger ou au Canada (Cf. les lignes directrices concernant l'adoption au IS 2.12).

B) Les fils et les filles de 18 à 21 ans, dont la demande d'admission pourrait être parrainée s'ils se trouvaient à l'étranger, qui ont déjà satisfait aux exigences relatives au visa canadien d'immigrant et qui sont toujours à la charge de leur famille.

C) Les parents et les grands-parents de citoyens canadiens et de résidents permanents du Canada lorsque leur bien-être, physique et mental, dépend de leur présence au sein de leur famille au Canada et lorsque le retour dans leur pays d'origine en vue de présenter une demande de visa d'immigrant leur causerait des difficultés pour ce qui a trait à leur santé physique ou mentale.

D) Les conjoints de citoyens canadiens ou de résidents permanents du Canada, récemment mariés à l'étranger ou au Canada, lorsque le mariage semble sincère et durable et si l'agent d'immigration est certain qu'il n'a pas été contracté à la seule fin d'acquérir le statut de résident permanent à titre de personne rentrant dans une catégorie privilégiée. On ne peut guère considérer qu'une séparation causerait des difficultés aux conjoints dont le mariage n'a été contracté qu'à des fins d'immigration (Cf. lignes directrices concernant les mariages d'intérêt).

E) Les enfants, présentant une demande aux termes du R4e), qui sont devenus orphelins ou sont seuls par suite de la mort récente de leurs parents ou de leur tuteur et qui n'ont aucun parent immédiat dans leur pays d'origine qui puisse subvenir à leurs besoins pendant l'examen de leur demande d'immigration.

F) Tout autre parent, au sens large du terme (par exemple une belle-soeur veuve), de citoyens canadiens ou de résidents permanents du Canada avec lesquels il a entretenu des rapports étroits et continus à titre de membre de la famille de fait pendant une durée prolongée, lorsque son bien-être physique ou mental dépend de sa présence avec sa famille au Canada et lorsque le fait de retourner dans son pays en vue de présenter une demande de visa d'immigration nuirait à sa santé physique ou mentale.

iii) Voici des exemples de cas qui peuvent également justifier une recommandation visant à faciliter l'admission du requérant se trouvant au Canada:

A) Les fils et les filles de plus de 21 ans, arrivant au Canada dans les six mois suivant leur vingt et unième anniversaire, qui sont toujours à la charge de leur famille ou font toujours partie intégrante de la cellule familiale, qui avaient déjà obtenu dans les 12 mois précédant leur arrivée un visa d'immigrant à titre de personnes à charge ou de membres de la catégorie de la famille et qui n'ont pu devenir résidents permanents du Canada pendant la durée de validité de ce visa pour des raisons indépendantes de leur volonté.

B) Un fils ou une fille non marié(e) de plus de 21 ans qui est le dernier membre de la famille dans le pays d'origine en raison d'un décès ou de la migration des autres membres de la famille, lorsque tous les autres membres de la famille sont au Canada depuis au moins un an et qui n'a pu s'habituer, sur les plans financier et émotif, à être séparé de sa famille en raison des liens de dépendance qui existent.

C) Les parents, quel que soit leur âge, notamment les personnes veuves ou vivant seules pour d'autres raisons et les enfants, quel que soit leur âge, de citoyens canadiens ou de résidents du Canada, qui ne peuvent subvenir à leurs besoins en raison de leur état de santé, d'une infirmité ou pour tout autre motif et pour qui le fait de rester au Canada serait non seulement dans leur intérêt mais contribuerait également à l'équilibre émotif ou financier de la famille au Canada.

D) Le conjoint d'un citoyen canadien ou d'un résident du Canada marié au Canada, pour des fins d'immigration (c'est-à-dire pour obtenir le statut de résident permanent à titre de membre d'une catégorie privilégiée), mais lorsque l'épouse attend un enfant de cette union ou lorsque le bien-être d'un enfant au Canada pourrait souffrir d'une séparation de l'un de ses parents.

E) Les conjoints de citoyens canadiens ou de résidents permanents du Canada qui ont été séparés parce que l'un a précédé d'autre au Canada, qui ont déjà subi un examen à l'étranger et qui présentent une demande au Canada parce qu'un événement malheureux a modifié la situation familiale.

iv) Voici des exemples de cas qui ne mériteraient vraisemblablement pas une recommandation visant à faciliter l'admission du requérant se trouvant déjà au Canada:

A) Les parents ou les grands-parents de citoyens canadiens ou de résidents du Canada dont l'admission pourrait être parrainée, mais qui ne sont pas infirmes et dont le retour dans leur pays d'origine pour présenter une demande de visa est possible et constituerait simplement un inconvénient et des frais peu importants.

B) Les parents jeunes de citoyens canadiens qui ne sont pas seuls, qui ne souffrent d'aucune infirmité physique ni mentale, qui sont capables de subvenir à leurs besoins et qui présentent au Canada une demande de droit d'établissement pour des raisons purement pratiques.

C) Les conjoints de citoyens canadiens ou de résidents du Canada qui se sont mariés au Canada, lorsqu'on a la preuve que le mariage n'a été contracté que pour permettre à la personne d'être admise au Canada sans retourner dans son pays d'origine (Cf. les lignes directrices spéciales concernant les mariages d'intérêt).

D) Les enfants de 18 à 21 ans, qui n'ont pas déjà subi d'examen aux fins d'immigration, qui sont sous la garde de personnes autres que leurs parents depuis une période prolongée et que l'on ne peut pas considérer comme étant à la charge de leurs parents au Canada, sur le plan financier ou émotif.

E) Les personnes qui ne souffrent pas d'infirmité physique ou mentale grave, qui ont un certain nombre de personnes à charge à l'étranger et dont la durée du séjour au Canada est si courte qu'il ne peut y avoir eu de séparation permanente de la famille.

b) Difficultés éprouvées en rentrant dans son pays d'origine

On considérera que le fait de refuser de faciliter l'admission d'un requérant causera à ce dernier des difficultés dans le cas suivant: lorsqu'un résident permanent éventuel du Canada se verrait infliger des sanctions indues ou que sa vie serait en danger s'il rentrait de son propre gré dans son pays d'origine ou s'il était tenu d'y retourner.

Les allégations concernant l'existence de difficultés inhabituelles ou indues doivent être bien fondées, et il est nécessaire de bien connaître l'évolution de la situation internationale à cet égard pour pouvoir en juger. Le Comité spécial d'étude a donc été créé, à Ottawa, pour étudier:

i) toutes les demandes examinées par le Comité consultatif sur le statut de réfugié concernant les personnes a qui le statut de réfugié n'a pas été reconnu, mais à l'égard desquelles certaines considérations d'ordre humanitaire pourraient néanmoins s'appliquer;

ii) les demandes transmises par des agents locaux concernant les requérants venant d'un pays où il existe une mesure spéciale en faveur des réfugiés ou un programme à caractère humanitaire (l'Éthiopie par exemple);

iii) les demandes présentées par les ressortissants d'un pays où il existe des contrôles sévères des sorties;

iv) les demandes concernant les ressortissants de n'importe quel pays, lorsque les agents locaux souhaitent avoir des instructions particulières.

c) Fidélité de longue date envers le Canada et résidence de fait

i) Il arrive que des personnes, qui ne sont pas citoyens canadiens ni résidents du Canada, vivent depuis si longtemps au Canada et y sont si bien établis qu'ils sont résidents du Canada de fait sinon de droit. Ces personnes, et des citoyens ou des résidents canadiens membres de leur famille, pourraient éprouver des difficultés, si elles étaient priées de quitter le Canada afin de solliciter un visa pour revenir (légalement) en qualité d'immigrants.

ii) L'appréciation des difficultés en pareil cas est délicate. Afin de décider si une recommandation visant à faciliter l'admission d'un requérant se trouvant au Canada s'impose, les facteurs suivants doivent être pris en considération:

A) Depuis combien de temps la personne concernée se trouve-t-elle au Canada et quels y sont ses liens familiaux?

B) Est-elle bien établie au Canada?

C) La personne concernée et sa famille jouissent-elles d'une bonne réputation au Canada?

D) A-t-elle un lieu de résidence ou une maison de famille à l'étranger?

E) Répondrait-elle aux critères de sélection des immigrants si elle présentait une demande à l'étranger?

F) Le séjour nécessaire à l'étranger entraînerait-il des difficultés financières inutiles, la perte éventuelle de l'emploi, ou des perturbations, sur le plan scolaire, pour les enfants?

G) A-t-elle manifesté l'intention de s'établir au Canada et sollicité le droit d'établissement en toute bonne foi dans un délai raisonnable après avoir su qu'elle n'avait pas de statut légal, ou bien la demande a-t-elle été présentée par suite de difficultés avec les services d'immigration?

iii) Voici des exemples de cas qui pourraient vraisemblablement justifier une recommandation visant à faciliter l'admission du requérant se trouvant au Canada:

A) Les personnes qui sont entrées au Canada légalement et qui y vivent depuis environ dix ans ou plus, qui pensent être résidents ou citoyens canadiens et qui n'ont jamais obtenu légalement le droit d'établissement. Ces personnes devront avoir mené une vie normale et n'avoir jamais commis d'infractions graves aux lois canadiennes. C'est généralement à la suite d'une démarche apparemment sans rapport, comme la présentation d'une demande de passeport ou de prestations de bien-être social, que le requérant se rendra compte ou que les autorités constateront qu'il n'a pas de statut légal.

B) Les personnes titulaires d'un permis de travail ou jouissant d'un statut semblable de façon continue depuis environ dix ans ou plus et qui envisagent de demeurer au Canada. Ces personnes se seront établies, auront peut-être élevé des enfants qui auront poursuivi leurs études au Canada; ces enfants peuvent être citoyens canadiens de naissance. Ces personnes n'auraient pas vraiment de lieu de résidence à l'étranger où se rendre pour présenter une demande de visa d'immigrant si elles souhaitaient obtenir le droit d'établissement.

iv) Voici des exemples de cas qui peuvent également justifier une recommandation visant à accorder le droit d'établissement à une personne se trouvant au Canada:

A) Les personnes qui sont au Canada depuis moins longtemps, environ cinq ans ou plus, qui ont toujours été titulaires d'un Permis de travail pendant cette période, qui, comme au 3)(c)iii)(A) ci-dessus, sont résidents de fait du Canada et ont prouvé qu'elles étaient des résidents dignes de confiance.

B) Les personnes qui ont pu entrer illégalement ou n'ont pas eu de statut légal depuis leur entrée, qui se sont établies avec succès et qui ont prouvé ainsi qu'elles méritaient une considération particulière et qui se sont présentées de leur propre initiative à la Commission. Il peut être tenu compte de la durée de résidence au Canada d'une personne pour décider si sa demande sera étudiée ou non.

C) Voici comment il faut procéder dans le cas des personnes à charge de requérants se trouvant au Canada, lorsque celles-ci demeurent à l'étranger et atteignent 21 ans avant que l'examen des parents séjournant au Canada ne soit terminé. Ces personnes à charge doivent être examinées tout comme si elles avaient accompagné leurs parents au Canada. Autrement, elles seraient pénalisées du fait qu'elles sont demeurées à l'étranger pour y être examinées, ce qu'il faudrait plutôt faire à l'égard des parents qui ont choisi de présenter une demande pendant leur séjour au Canada au lieu de retourner à l'étranger à cette fin (cf. l'IS 1.48(4)).

4) Situations où des motifs de politique générale sont susceptibles d'être invoqués

L'expression "motifs de politique générale" figurant au L115(2), a la même signification que les termes "dans l'intérêt national" qu'on retrouve dans d'autres dispositions et lignes de conduite relatives aux dispenses. Les motifs de politique générale que retiendrait le gouverneur en conseil pour décider de faciliter l'admission d'une personne au Canada pourraient comprendre notamment des raisons touchant aux aspects économiques, culturels, sociaux ou scientifiques de la vie au Canada. De fait, on peut relier les motifs de politique générale aux objectifs de la politique d'immigration du Canada exposés aux L3(b) et (h).

1.40 LIBRE

1.41 OCTROI DU DROIT D'ÉTABLISSEMENT AUX EX-CITOYENS CANADIENS

1) Le Secrétariat d'État modifiera la Loi sur la citoyenneté afin que les ex-citoyens canadiens ne soient plus tenus d'obtenir la résidence permanente avant de reprendre la citoyenneté. Dans l'intervalle, c'est-à-dire d'ici à ce que cette modification soit apportée, nous avons travaillé de concert avec les fonctionnaires du Secrétariat d'État en vue d'établir une marche à suivre grâce à laquelle les ex-citoyens canadiens désireux de revenir au Canada pour s'y établir obtiendront plus facilement le droit d'établissement (voir l'IS 1.62).

Annexe K

(TRADUCTION)

ORGANIZATION FOR
CARIBBEAN CANADIAN INITIATIVES
(L'ORGANISATION POUR LES INITIATIVES ANTILLAISES CANADIENNES)
563, avenue Cummer, Willowdale (Ontario) Canada, M2K 2M3
Tél.: (416) 222-5955

le 24 mars 1983

Monsieur W.G. Robinson
Conseiller spécial du
ministre de l'Emploi et
de l'Immigration
Case postale 2090, succursale "B"
Hull (Québec)
J8X 3Z2

Monsieur,

Objet: Document de travail sur les immigrants illégaux

L'Organization for Caribbean Canadian Initiatives (OCCI) (l'Organisation pour les initiatives antillaises canadiennes) vous remercie de l'occasion que vous lui avez donnée de participer à la consultation publique sur la question des immigrants illégaux.

Au cours de la préparation de la réponse ci-jointe au document de travail, l'OCCI a recueilli les points de vue d'autres organismes antillais, entre autres, la Jamaican Canadian Association, la Trinidad and Tobago Association et la West Indian Social and Cultural Society.

Nous espérons avoir l'occasion de participer davantage à la consultation dans le cadre d'une rencontre.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de notre considération distinguée.

Wolseley W. Anderson,
Le vice-président,
Éducation et recherche

RÉPONSE AU DOCUMENT DE TRAVAIL SUR LES IMMIGRANTS ILLÉGAUX PUBLIÉ PAR MONSIEUR W.G. ROBINSON, CONSEILLER SPÉCIAL DU MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION.

INTRODUCTION

Le document de travail veut susciter une réaction intelligente du public aux recommandations que faisait le Conseil consultatif canadien de l'Emploi et de l'Immigration dans son rapport du mois de décembre 1982 qui recommandait au Ministre, l'honorable Lloyd Axworthy, d'accorder une forme d'amnistie conditionnelle aux immigrants illégaux.

Le Conseiller spécial insiste beaucoup sur l'envergure du problème en ce qui a trait au nombre d'immigrants illégaux et sur la question de savoir si le chiffre de 200 000 immigrants avancé par le Conseil consultatif est suffisant pour conclure que le problème a atteint les proportions d'une crise qui justifierait une amnistie.

Monsieur Robinson est d'avis qu'il y a de bonnes raisons pour douter que le nombre réel d'immigrants illégaux soit aussi élevé. Il fait remarquer que seulement 15 000 immigrants illégaux s'étaient prévalus de l'amnistie générale proclamée en 1973 et, qu'en raison de la publicité favorable qu'elle avait reçue de la part de la presse écrite et parlée, on aurait pu supposer à juste titre qu'une large proportion des immigrants illégaux se serait présentée. En outre, l'amnistie a été proclamée à un moment ou l'arriéré de l'étude des cas des immigrants illégaux devait

culminer. De l'avis de l'OCCI, le problème central n'est plus une question de chiffres. Le gouvernement a jugé bon de consulter le public sur une proposition qui pourrait soulager les souffrances humaines qu'endurent un grand nombre de personnes, quelqu'en soit le nombre, présentes au Canada de façon illégale. On rapporte des cas d'enfants d'âge scolaire qui fréquentent l'école sous la menace constante d'être détectés ou qui ne s'y rendent pas de peur d'être arrêtés. On reconnaît aussi de façon générale qu'il existe des cas où des immigrants illégaux se font exploiter sur le marché du travail et au lieu de travail en raison de leur statut.

L'OCCI partage l'opinion émise dans le document de travail à l'effet que bien que l'élimination totale de l'immigration illégale soit souhaitable, il n'est peut-être pas possible d'y arriver pour le moment, compte tenu que la meilleure stratégie pour sa réalisation doit être pondérée grâce à un pouvoir discrétionnaire fondé sur des considérations d'ordre humanitaire et des motifs de commisération. Par conséquent, la question ne se pose pas tellement en terme d'amnistie générale mais plutôt en terme d'établissement d'un programme de redressement du statut fondé sur des critères spécifiques et l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire "selon chaque cas".

Traitement exceptionnel des immigrants illégaux

Toutes les personnes résidant au Canada sans citoyenneté ou sans statut d'étudiant ou d'immigrant reçu contreviennent à la loi et sont par conséquent au Canada de façon illégale. La notion de l'"immigrant illégal authentique" est donc une contradiction qui obscurcit la nature véritable

du problème. Fondamentalement, le problème consiste à trouver la façon d'agir au sujet de cette résidence illégale qui est devenue de plus en plus évidente au Canada.

L'OCCI appuie le principe que les politiques et les mesures nécessaires pour faire face à l'ensemble de la situation des immigrants illégaux doivent conserver un juste équilibre entre l'exécution efficace de la loi d'une part et une rigueur exagérée envers les personnes d'autre part. Nous croyons cependant que nonobstant les considérations d'ordre humanitaire et de commisération, une application générale de la législation serait mal avisée, inopportune et peu judicieuse puisqu'elle pourrait miner le principe même de la légalité. Dans le contexte d'une stratégie convenable pour régler le problème des immigrants illégaux, l'OCCI ne perçoit pas la législation en soi comme la question centrale. Elle voit plutôt la nécessité d'identifier les circonstances et les conditions qui justifieraient l'application du pardon et inspireraient de façon conséquente l'application de nature distinctive des sanctions à ce qui constitue réellement une infraction à la loi.

Pour cette raison, l'OCCI n'appuie pas l'idée d'une amnistie générale. Elle ne croit pas non plus que l'idée d'une amnistie qualifiée ou conditionnelle soit suffisamment exempte de contradiction pour se mériter l'appui et la confiance du public fondés sur une volonté de justice.

Un programme de redressement du statut qui mènerait à l'attribution du statut d'immigrant reçu semble présenter de meilleures chances d'englober et d'exprimer l'esprit de ce qui doit être fait. Le processus d'un tel programme doit se présenter au public comme juste et

humain, assez ferme pour prévenir les infractions futures, mais de nature ni menaçante ni punitive. Le résident illégal reconnaissant pleinement qu'il enfreint la loi doit être encouragé à se présenter volontairement dans l'espoir que ce geste de même que les circonstances atténuantes qui s'appliquent à son cas rendent possible l'amenuisement de sa peine et la régularisation éventuelle de son statut.

L'idée d'un "Programme d'établissement conditionnel" que préconise le Conseil consultatif est acceptable pour l'OCCI du point de vue conceptuel. Cependant, la conditon d'une période probatoire de six ans qui serait appliquée universellement à tous les cas et dans toutes les circonstances semble inutilement dure et inflexible. Elle pourrait fort bien encourager ceux qui ont réussi à ne pas se faire repérer au fil des ans à continuer de vivre dans l'illégalité et réduire ainsi à néant l'intention nationale de faire un effort suprême pour régler complètement le problème.

Classement des immigrants illégaux

Une des étapes initiales de l'analyse du problème consiste peut-être à faire un classement des immigrants illégaux présentement au Canada. L'OCCI reconnaît trois catégories d'immigrants illégaux:

1. Ceux qui ont fait la preuve indiscutable qu'ils possèdent les qualités d'un bon citoyen,
2. Ceux qui ont fait preuve d'une certaine volonté d'être de bons citoyens et dont les efforts seraient encore meilleurs si leur situation d'illégalité était réglée, et
3. Ceux qui se sont livrés à des activités criminelles.

Les immigrants illégaux des première et deuxième catégories devraient bénéficier d'une certaine forme de redressement de statut. Ceux de la troisième catégorie ne devraient pas pouvoir bénéficier du même privilège, bien que, lorsque des personnes de cette catégorie auraient des personnes à charge nées au Canada, il y aurait peut-être lieu d'admettre la possibilité de prendre en considération la situation de ces personnes à charge "selon chaque cas".

Après étude, les candidats de la première catégorie devraient être mis en probation pour une période d'au moins un an pendant laquelle le processus de redressement de statut se déroulerait. Pendant ce temps, on ne permettrait pas au candidat de parrainer ou de présenter des membres de sa famille qui se trouvent à l'étranger. Les candidats de la deuxième catégorie devraient être mis en probation pour une durée d'au moins trois ans pendant laquelle on exigerait d'eux la conformité aux critères du bon citoyen qu'on évaluerait périodiquement. Dans ces cas aussi, les droits de parrainer et de proposer d'autres personnes seraient refusés pendant la période probatoire.

Processus de redressement de statut

Une des caractéristiques essentielles du processus de redressement de statut et d'octroi du droit d'établissement grâce au pouvoir discrétionnaire des autorités est qu'il doit jouir de la grande confiance du public. S'il semble trop étroitement associé aux agents d'exécution de la loi, plusieurs immigrants illégaux hésiteront à se présenter. S'il semble trop éloigné du ministère de l'Emploi et de l'Immigration, il risque de ne

pas bénéficier de la collaboration et de l'appui officiel du public. Pour prévenir ces deux extrêmes et gagner la confiance du public, l'OCCI recommande de constituer un Conseil sur le redressement de statut, chargé de conseiller le Ministre, et qui serait constitué à peu près comme celui responsable du redressement du statut de réfugié. Les lignes directrices suivantes sembleraient être de rigueur:

1. La constitution du Conseil devrait tenir compte de la dimension ethnique du problème et de la nécessité de diminuer les tensions ethniques et raciales.
2. Les responsabilités du Conseil devraient se limiter à évaluer, examiner et recommander des fonctions et laisser aux responsables le soin d'exécuter leurs activités normales d'administration et d'exécution de la loi.
3. Le fonctionnement du Conseil devrait être régi par l'application de critères spécifiques et par l'exercice du pouvoir discrétionnaire selon chaque cas pour les trois catégories mentionnées ci-haut.
4. Le Conseil devrait recommander la façon de redresser le statut dans tous les cas.
5. Le Conseil ne devrait recommander l'expulsion d'un immigrant illégal que s'il a été impliqué dans un acte criminel et qu'il désire que cette recommandation soit faite dans le but de redresser le statut d'un ou de plusieurs enfants à charge.
6. Le résident illégal qui a un casier judiciaire ou qui a été impliqué dans des activités criminelles et qui se présente

volontairement pour évaluer les possibilités de redresser son statut ne devrait pas être dénoncé par le Conseil. Le Conseil devrait détruire sa demande. Cependant, le résident en question ne sera pas pour autant à l'abri d'une arrestation et de poursuites qui pourraient survenir par le biais du système normal de dépistage.

7. Le Conseil devrait faire de la publicité autour du redressement de statut et inciter les demandes à cet égard.

Un tel Conseil présente un avantage car sa présence aux yeux du public et son orientation vers les groupes ethniques pourraient très bien contribuer à réduire le besoin pour les services des "conseillers sans scrupules" qui nuisent plus souvent qu'ils n'aident dans le contexte de la décision de l'immigrant illégal de se présenter.

Critères d'évaluation

Nous avons déjà dit qu'il était nécessaire que le Conseil fonctionne à l'intérieur d'un cadre de critères d'évaluation précis. L'OCCI recommande qu'elles comprennent:

* La présentation volontaire du candidat.
* La durée du séjour de la personne en cause au Canada.
* Les raisons pour lesquelles la personne en cause a pris la décision d'immigrer illégalement.
* La personne en cause est-elle laborieuse et a-t-elle un emploi rémunéré, ou a-t-elle été un fardeau économique, vivant au crochet de l'État?

* La personne en cause possède-t-elle des biens?
* La personne en cause a-t-elle fait preuve d'une amélioration personnelle grâce à la scolarisation, des cours, et le reste?
* La personne en cause s'est-elle déjà impliquée dans du travail communautaire?

L'OCCI recommande aussi de monter un système de points pour évaluer le respect de ces critères et de fixer un niveau dans une échelle cumulative pour distinguer les candidats de la première catégorie de ceux de la deuxième.

Bien que les délateurs et ceux qui, de quelqu'autre façon que ce soit, "coopèrent avec les agents chargés de l'exécution de la loi" puissent être utile à l'appréhension des immigrants illégaux, l'OCCI hésite beaucoup, pour des raisons morales, à endosser l'inclusion d'un tel comportement aux critères servant à accumuler des points pour le redressement du statut de l'intéressé.

Contrôle aux points d'entrée

Puisque la grande majorité des immigrants illégaux au Canada n'y entrent pas illégalement, mais légalement à titre de visiteurs, pour ensuite prolonger leur séjour sans autorisation, il n'y a aucun doute qu'il faut améliorer l'efficacité des contrôles aux points d'entrée. Aussi, la politique de se laisser rebuter par les coûts financiers de contrôles efficaces manquerait de vision car, fatalement, il faudra, par la suite,

subir des coûts à la fois financiers et sociaux beaucoup plus considérables pour débusquer les contrevenants et les faire partir. Il est important de réduire autant que possible, sans nuire à un contrôle efficace, les retards et les inconvénients pour les visiteurs légitimes aux points d'entrée et de sortie. Cependant, il faut considérer leur existence à un certain niveau comme un prix inévitable.

L'OCCI appuie la recommandation d'un système complet de contrôles serrés aux principaux points d'entrée et de sortie. Une fiche d'entrée comme celle qui existait avant 1970 devrait être présentée par tous les visiteurs à leur entrée comme étape courante de l'examen exécuté par des agents d'immigration mieux formés et plus vigilants. Il faut aussi obtenir la collaboration concrète des compagnies de transport aérien dans cet exercice. On devrait obliger les visiteurs qui quittent le pays à présenter la copie de la fiche d'entrée à leur point de sortie. Une sanction appropriée devrait s'appliquer en cas de manquement à cette exigence.

Pour signifier au visiteur que sa sortie du pays est un engagement aussi sérieux que son entrée, il faudrait inscrire la date d'entrée et la durée du séjour dans son passeport au point d'entrée.

Il faudrait faire un usage efficace des renseignements recueillis grâce à ce processus en se servant intelligemment de systèmes électroniques. Ce n'est en effet que par une utilisation efficace d'un système de ce genre que l'on pourra obtenir des renseignements concrets au sujet du nombre de résidents illégaux au Canada et des pays d'où proviennent la majorité des contrevenants.

Exécution de la loi au Canada

La fait d'avoir adopté de par le passé une politique d'exécution de la loi plus axée vers la réaction que l'action pourrait bien être la raison pour laquelle on peut aujourd'hui parler d'une incidence plus élevée d'immigrants illégaux chez certaines minorités visibles, entre autres, chez les Antillais. Que ce soit vrai ou faux, il est essentiel de veiller à ce qu'un problème général profond ne soit pas totalement attribué à certains groupes particuliers qui feraient alors l'objet d'une attention spéciale. Un changement d'orientation important vers une politique plus active peut donner lieu, en apparence et en réalité, à un harcèlement abusif des minorités visibles de la part des autorités chargées de l'exécution de la loi. Il faudra faire preuve d'une grande vigilance pour éviter cela. Il est cependant fort possible qu'une politique plus active gérée de façon équitable puisse se révéler plus efficace dans l'ensemble vu qu'elle peut mener à l'arrestation d'un plus grand nombre d'immigrants illégaux de communautés ethniques de nature plus "protectrice". Les minorités visibles, tout comme tous les autres groupes au Canada, sont susceptibles d'être mieux disposés à endurer les inconvénients des enquêtes menées par les autorités d'exécution de la loi s'il était démontré que ces enquêtes étaient menées avec la même vigilance pour tous les groupes et tous les organismes, et dans tous les endroits.

L'OCCI voit la nécessité de renforcer l'accent mis sur l'exécution de la loi et de donner des pouvoirs accrus d'enquête par le biais de la législation pour rendre la chose possible. Cependant, il ne faudrait pas que les pouvoirs en question soient donnés à la police mais plutôt aux

agents de l'Immigration du gouvernement. Ces agents devraient avoir le pouvoir d'obliger les employeurs à produire les dossiers personnels de leurs employés. Dans la même foulée, il faut poursuivre l'amélioration en définissant plus clairement le rôle de ces enquêteurs et en fournissant les programmes de formation nécessaires pour un rendement efficace.

Inévitablement, il faudra soupeser les gains possibles quant à l'exécution de la loi et les coûts et les effets négatifs au niveau des relations avec les communautés ethniques. Mais on ne fera peut-être jamais ces gains si l'on continue à ne traiter le problème qu'en réagissant, en grande partie, par le biais d'un système de délateurs qui n'identifie que les délinquants de certains groupes ethniques. Selon nous, une politique d'action offre plus de possibilités de réussite même si elle empiète quelque peu sur la liberté de tous les individus.

Organismes d'exécution de la loi

Le manque de discernement de la part de policiers à l'égard de groupes minoritaires de même que leurs connaissances limitées des pratiques et des formalités en matière d'immigration ne donnent pas la confiance nécessaire pour recommander un accroissement de leurs activités dans le dépistage et l'arrestation des immigrants illégaux. Dans le contexte d'une politique d'exécution de la loi plus active, l'initiative doit demeurer fermement entre les mains des agents de l'Immigration. Les policiers ne doivent avoir qu'un rôle secondaire, de soutien et de collaboration. On ne devrait continuer à utiliser la dactyloscopie que lorsqu'on a affaire à des criminels.

Poursuites contre des employeurs

Il est très évident que les immigrants illégaux exercent un certain attrait pour les employeurs en raison des faibles salaires qu'ils acceptent vu leur situation précaire. Il est aussi de notoriété publique que lorsqu'un groupe ethnique particulier jouit d'une situation économique qui génère des emplois, les membres de ce groupe même peuvent endurer la même exploitation que celle que subissent d'autres employés qui n'appartiennent pas à ce groupe ethnique. D'un autre côté, ils peuvent cependant bénéficier d'une meilleure protection contre la dénonciation de leur statut réel. D'une façon ou d'une autre, l'employeur ethnique réduit au silence le membre de son groupe ethnique qui serait tenté de le dénoncer ou de dénoncer d'autres employés illégaux.

Une législation qui veut réellement corriger une telle exploitation et de tels abus personnels et publics serait rédigée de façon à décourager et à pénaliser le contrevenant. Dans une loi de ce genre, il est essentiel de donner à l'employeur la responsabilité de chercher à déterminer si un employé éventuel peut être embauché ou non. L'employeur doit tenir des dossiers sur ces employés. Il faut également que la législation oblige les employeurs à remettre les dossiers sur demande à un agent d'Immigration chargé d'enquête.

L'OCCI est d'accord avec la recommandation du Conseil consultatif que des lignes directrices précises sur les pièces d'identité que l'employeur doit exiger de ses employés éventuels doivent faire l'objet d'une publicité adéquate. A cet égard, l'OCCI appuie aussi les modifications correspondantes à l'article 97 de la Loi sur l'immigration

(page 43 du Document de travail). Quant au numéro d'assurance sociale, il serait suffisant, comme le recommande le Conseil, que la carte comporte un avis signifiant qu'elle ne constitue pas une autorisation de travailler au sens de la Loi sur l'immigration.

Élargissement des exigences concernant le visa de visiteur

L'élargissement des exigences relatives au visa est de toute évidence un élément utile dans un ensemble de mesures visant un contrôle efficace des cas d'immigration illégale. Dans le passé cependant, et pour de bonnes raisons, l'utilisation de cet outil a été limitée dans l'expérience du Canada en matière d'immigration. L'utiliser contre les groupes reconnus les plus délinquants ne peut se justifier que dans la mesure où les données utilisées pour définir les secteurs problèmes découlent d'un système de dépistge efficace et fiable. Les observations déjà faites au sujet des méthodes de dépistage, dites d'action ou de réaction, de même que la nature "floue" des renseignements sur les immigrants illégaux laissent planer beaucoup de doute au sujet de la fiabilité. Par conséquent, l'élargissement des exigences relatives au visa semble injustement discriminatoire et punitive envers certains groupes.

De plus, il pourrait fort bien y avoir une corrélation entre les délais dans le traitement des demandes de statut d'immigrants de certains groupes, comme celui des Antillais, et le nombre de visiteurs de ces groupes qui viennent au Canada avec l'intention d'y rester. Plusieurs d'entre eux auraient peut-être pris patience et attendu une décision positive à l'égard de leur demande dans leur pays d'origine si la période d'attente avait été

plus courte et le niveau d'anxiété et de frustration qui en résulte plus bas. Cela fait ressortir la nécessité d'expédier les demandes dans les bureaux d'immigration dans ces territoires. Cette mesure réduirait la tentation de se soustraire au système.

De l'avis de l'OCCI, un contrôle efficace aux points d'entrée, des méthodes plus efficaces pour le dépistage et les arrestations et un meilleur rendement dans les bureaux canadiens à l'étranger sont les mesures de première importance pour résoudre le problème des immigrants illégaux. D'ici à ce que ces mesures stratégiques soient mises en place, l'élargissement des exigences concernant le visa de visiteur est à tout le moins prématuré. Pour de pareilles raisons, il faudrait remettre à plus tard l'idée des "visiteurs parrainés".

Conclusion

Le Document de travail a fait le tour du problème. Il a traité de son envergure, de ce qu'il est possible de faire à très court terme pour refréner la situation et des mesures que l'on pourrait prendre par après pour maîtriser et prévenir l'immigration illégale.

Bien qu'elle croit tous ces points importants, l'OCCI voudrait faire part de la vision particulière qu'elle a pour la recherche d'une solution. Celle-ci peut se résumer de la façon suivante:

> Premièrement, nous sommes moins préoccupés, à ce stade-ci, par la présumée importance numérique du problème que par l'instauration de méthodes de contrôle et d'exécution de la loi qui pourraient être appliquées avec uniformité et efficacité dans toutes les

nombreuses communautés et régions du Canada. Nous pensons que ce n'est que par l'instauration de politiques et de méthodes de ce genre que l'on découvrira la dimension réelle du problème.

Deuxièmement, pour arriver à contenir le problème, dans l'immédiat, il faut de façon plutôt urgente mettre en oeuvre un système de redressement de statut qui bénéficiera de la confiance du public en raison de l'équilibre et de la flexibilité qu'il assurera. C'est dans ce système par exemple, que doit exister l'équilibre réel entre le respect de la loi et la compassion pour les cas individuels.

Troisièmement, les coûts seront une considération importante autant pour ce qui est de la jugulation du problème à court terme que pour son contrôle à long terme. Néanmoins, ce serait fausser l'objectif global de l'exercice si le refus d'investir les sommes nécessaires maintenant menait à l'escalade des coûts sociaux dans l'avenir.

L'OCCI croit que les suggestions qu'elle a faites dans le présent mémoire contribueraient fortement à empêcher de telles éventualités et à établir une base solide pour une solution optimale au problème.

Organization for Caribbean Canadian Initiatives

le 24 mars 1983

Annexe L

(TRADUCTION)

CENTRO PARA GENTE DE HABLA HISPANA
Centre pour les gens de langue espagnole
582-A, rue College, Toronto (Ontario) CANADA M5G 1B3
TÉLÉPHONE (416) 533-8545 (416) 533-0680
(RENSEIGNEMENTS JURIDIQUES)

Monsieur W.G. Robinson
Conseiller spécial du
ministre de l'Emploi et de l'Immigration
Case postale 2090, succursale "B"
Hull (Québec)
J8X 3Z2

le 16 mai 1983

Monsieur,

Objet: Les Immigrants illégaux

Nous tenons à vous remercier des consultations que vous avez menées avec nous et d'autres organismes communautaires lors de votre récente visite à Toronto.

Nous voudrions aussi profiter de l'occasion pour clarifier notre position sur plusieurs questions abordées lors de notre conversation. Notre mémoire a été rédigé en réponse au rapport du Conseil consultatif avant la publication de votre document de travail. C'est pourquoi il ne s'agissait en fait que d'une critique du rapport. Nous n'avons pas eu suffisamment de temps pour rédiger un second mémoire en réponse à votre document de travail. Cependant, nous avons eu l'occasion d'étudier le mémoire présenté par le Barreau canadien, Section de l'immigration, et nous voulons vous faire savoir que nous l'appuyons totalement.

Nous avons certaines réserves à propos de la suggestion que vous faites au sujet d'une collaboration communautaire. Si le Ministre propose d'instaurer un programme spécial pour le redressement du statut des immigrants illégaux, c'est avec plaisir que nous offririons des suggestions quant aux critères, c'est-à-dire un programme initial axé sur les immigrants illégaux qui ont des enfants, sans égard au temps qu'ils ont passé au Canada, programme à élargir graduellement pour inclure d'autres immigrants illégaux qui pourraient d'abord faire une demande anonyme. Cependant, nous nous inquiétons de toute tentative visant à remettre le pouvoir décisionnel à des représentants d'organismes communautaires, pour ce qui concerne des cas individuels. Selon nous, cette formule détruirait notre crédibilité au

.../2

sein de la communauté et saperait la qualité de notre rendement non seulement au regard de notre rôle de conseiller au chapitre de l'immigration, mais aussi dans l'exercice de nos autres fonctions d'appui moral et d'information au regard du gouvernement. Nous pensons que toute proposition qui irait dans ce sens (qu'il s'agisse de nommer des membres de conseil à temps plein ou de tout autre moyen) ferait l'objet d'une opposition vigoureuse de la part des groupes ethniques.

En conclusion, nous ne pouvons que réitérer la suggestion que nous avons faite de monter une campagne publicitaire efficace appuyée de statistiques afin que le climat politique permette de trouver une solution humaine aux problèmes actuels des immigrants illégaux.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

Stéphanie Lillian Thomas,
Avocate fonctionnelle

Annexe M

(TRADUCTION)

Catholic Social Services
8815, rue 99th
Edmonton (Alberta)
1G1 3V3

le 12 mai 1983

Monsieur W.G. Robinson
Conseiller spécial du
ministre de l'Emploi et de l'Immigration
Case postale 2090, succursale "B"
Hull (Québec)
J8X 3Z2

Monsieur,

Suite à ma lettre du 28 mars dernier, vous trouverez ci-joint notre mémoire intitulé "Le problème des immigrants illégaux".

Nous regrettons de ne pas avoir pu vous faire parvenir nos commentaires avant la date fixée, mais comme nous vous l'avons déjà fait savoir dans une autre lettre, nous n'avons été avisé que très peu de temps avant l'échéance.

Nous tenons à vous remercier de l'occasion que vous nous avez fournie de faire nos commentaires sur cette question des plus importantes.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de notre considération la plus distinguée.

Père William Irwin,
Le directeur exécutif

LE PROBLÈME DES IMMIGRANTS ILLÉGAUX

MÉMOIRE DU CATHOLIC SOCIAL SERVICES D'EDMONTON

INTRODUCTION

Il est difficile à un organisme comme le Catholic Social Services qui offre des services sociaux aux gens, sans égard à leur origine, leur race, leur religion ou leur croyance, de se prononcer avec autorité sur la question des immigrants illégaux.

Tout en cherchant une solution au problème actuel de l'immigration illégale, nous croyons qu'il est essentiel de s'occuper en même temps des causes qui sont à son origine. Cette tâche implique une étude et un examen globaux du phénomène des immigrants illégaux. Pourquoi les gens enfreignent-ils la loi afin de vivre, bien que temporairement, dans un pays comme le Canada? Pourquoi certains pays produisent-ils un nombre important d'immigrants illégaux et d'autres pas? Les politiques canadiennes en matière d'immigration sont-elles restrictives? L'application des politiques canadiennes en matière d'immigration est-elle juste et humaine universellement?

QUESTION

Pour ce qui est de la question du nombre d'immigrants illégaux vivant au Canada à l'heure actuelle, nous ne pouvons que nous en remettre à votre estimation car il nous est impossible de déterminer la gravité de la

situation au niveau local et au niveau national. Il nous est difficile de sympathiser avec un immigrant illégal dont l'emploi au Canada a été obtenu aux dépens d'un résident canadien qui se trouve sans emploi et doit s'en remettre à l'aide publique ou privée pour assure sa subsistance et celle des siens.

On entend souvent dire que les immigrants illégaux ne dérangent pas les résidents canadiens parce qu'ils acceptent des emplois dont les Canadiens ne veulent pas. Ces emplois, semble-t-il, sont généralement des postes de manoeuvres ou de domestiques qui n'offrent que peu de défi et peu de possibilités de gagner décemment sa vie. Si cela est vrai, ne serait-il pas plus sensé d'augmenter le salaire que l'on paie pour des emplois de ce genre afin que les Canadiens ou les résidents permanents acceptent ces postes plutôt que de se fier aux immigrants illégaux et d'augmenter ainsi leur nombre. Nous recommandons que le gouvernement du Canada intensifie la mise en application des lois existantes. Une mise en application vigoureuse et efficace de celles-ci diminuera les avantages dont profitent les employeurs à embaucher des immigrants illégaux. Le gouvernement doit aussi se doter de sanctions et d'outils plus rigides pour la mise en application des lois afin de faire face au sérieux problème des employeurs qui ont l'habitude d'engager et d'exploiter des immigrants illégaux.

Il y a encore d'autres aspects au problème des immigrants illégaux. L'immigrant illégal sait qu'il doit éviter tout contact avec les organismes publics et privés afin de ne pas être reconnu. Il doit vivre en

catimini avec la peur constante d'être découvert. Sa situation fait de lui une proie facile pour les employeurs sans scrupules et ceux qui veulent l'exploiter. De plus, pendant qu'il est au Canada, il est éloigné de sa famille et cela lui impose encore une épreuve supplémentaire.

Nous comprenons qu'il faudrait beaucoup de temps et qu'il serait onéreux et probablement inefficace de contrôler les immigrants illégaux aux points d'entrée au Canada. Un tel contrôle nuirait aussi à l'industrie du tourisme vu qu'il s'appliquerait en même temps aux visiteurs authentiques et aux résidents canadiens. On pourrait exiger que les visiteurs d'un plus grand nombre de pays obtiennent un visa avant leur arrivée au point d'entrée. Cela impliquerait cependant que le gouvernement canadien devrait avoir plus d'employés en poste à l'étranger et pourrait entraîner des représailles de la part des pays en question. Nous recommandons que l'on étudie la possibilité d'exiger des visas pour les ressortissants des pays d'où proviennent un nombre important d'immigrants illégaux au Canada.

La Loi sur l'immigration de 1976 a mis en vigueur de nouvelles mesures de contrôle qui sont efficaces surtout pour déterminer si une personne est au Canada de façon légale ou illégale. Ces nouvelles mesures n'aident pas cependant à trouver l'immigrant illégal après lui avoir accordé le droit d'entrer au Canada.

Il semblerait donc que pour que les contrôles soient efficaces, il faudrait les exercer à l'intérieur du Canada. Nous sommes d'avis qu'il devrait y avoir des règlements adéquats permettant un effort concerté qui permettrait effectivement de repérer, en un temps raisonnable, les personnes entrées illégalement au Canada et de les faire expulser. Il est évident

qu'à moins d'arriver à faire cette identification rapidement, le gouvernement se retrouvera de nouveau avec le problème auquel il fait face présentement, en l'occurrence, accorder ou ne pas accorder une amnistie.

Pour ce qui est de la déclaration d'une amnistie générale, nous sommes d'avis qu'elle ne devrait pas être accordée à moins que les autorités ne disposent des lois nécessaires pour assurer un programme de contrôle efficace. Autrement nous nous trouverions embarqués dans une série d'amnisties qui n'aurait plus de fin.

Une autre amnistie serait la troisième en vingt-cinq ans. La première s'était appliquée uniquement aux Chinois. Cette décision était justifiée parce que c'était une loi répressive et discriminatoire envers les Chinois qui avait provoqué l'immigration illégale de certains d'entre eux.

La seconde amnistie, connue sous le nom de "Projet 97", peut être justifiée parce qu'elle était le résultat d'une législation qui encourageait l'entrée des immigrants illégaux. Les mécanismes de contrôle et d'expulsion étaient inefficaces et l'amnistie semblait le seul moyen de résoudre le problème.

La Loi et le Règlement de 1976 ont corrigé bon nombre de problèmes. Cependant, ils n'ont pas prévu les mécanismes qui permettraient de repérer les immigrants illégaux et de les expulser avant qu'ils aient eu le temps de monter un dossier solide pour étayer une demande de statut d'immigrant légal pour des raisons de compassion ou autres.

Si le gouvernement décidait d'offrir une autre amnistie, nous suggérerions de ne pas mettre l'immigrant illégal en probation en attendant qu'il puisse apporter de bonnes raisons pour justifier son établissement

légal au Canada. Car l'existence d'une telle période recréerait une situation similaire à celle qui avait amené le Projet 97; c'est-à-dire que la personne aurait vécu suffisamment longtemps au Canada pour que ce soit inhumain de l'expulser.

Nous recommandons que le gouvernement du Canada augmente les ressources nécessaires pour traiter les cas des immigrants illégaux individuellement. Ce processus permettrait d'évaluer les circonstances particulières de chaque situation sans créer chez les immigrants illégaux d'attente d'une autre amnistie.

Selon nous, permettre à un immigrant illégal de présenter une demande de statut anonyme par l'entremise d'un agent équivaudrait à faire un pas en arrière et inciterait des agents sans scrupules et d'autres personnes à profiter du requérant. Si sa demande était refusée, les agents de contrôle ne pourraient probablement pas trouver le requérant pour procéder à son expulsion. Nous recommandons donc que des organismes bénévoles non gouvernementaux agissent à titre d'intermédiaires pour les immigrants illégaux qui demandent le redressement de leur statut au Canada.

RÉSUMÉ

Nous recommandons au gouvernement du Canada d'entreprendre une étude détaillée de la question des immigrants illégaux. Nous vous remercions de l'occasion qui nous a été donnée de faire part de nos commentaires et en terminant nous faisons les recommandations suivantes:

Recommandation Nº 1

Que le gouvernement du Canada entreprenne des recherches plus approfondies pour établir les causes de l'immigration illégale et s'y attaquer.

Recommandation Nº 2

Que le gouvernement du Canada entreprenne une étude détaillée pour déterminer si les politiques canadiennes en matière d'immigration sont universellement appliquées d'une façon juste et humaine.

Recommandation Nº 3

Que le gouvernement du Canada intensifie la mise en application des lois existantes ce qui rendrait effectivement l'embauche d'immigrants illégaux moins avantageuse pour les employeurs.

Recommandation Nº 4

Que l'on crée des sanctions et des outils plus rigides de mise en application de la loi pour traiter les employeurs qui ont l'habitude d'engager et d'exploiter des immigrants illégaux.

Recommandation Nº 5

Que l'on songe à exiger des visas pour les visiteurs qui viennent de pays qui sont connus au Canada, pour avoir produit un nombre important d'immigrants illégaux.

Recommandation Nº 6

Qu'il y ait des règlements qui permettraient de repérer de façon efficace et en un temps raisonnable les immigrants illégaux au Canada et de les expulser.

Recommandation Nº 7

Que l'on ne déclare pas d'amnistie générale sans être doté au préalable de la législation nécessaire pour permettre un programme de contrôle efficace.

Recommandation Nº 8

Que le gouvernement du Canada augmente les ressources nécessaires pour s'occuper des cas des immigrants illégaux individuellement.

Recommandation Nº 9

Que des organismes bénévoles non gouvernementaux agissent à titre d'intermédiaires pour les immigrants illégaux qui demandent le redressement de leur statut au Canada.

Edmonton, Alberta

mai 1983

Annexe N

(TRADUCTION)

LES SERVICES COMMUNAUTAIRES CATHOLIQUES INC.
1857 ouest, boulevard Maisonneuve, Montréal (Québec)

le 11 mars 1983

Monsieur W.G. Robinson
Conseiller spécial du ministre
de l'Emploi et de l'Immigration
Case postale 2090, succursale "B"
Hull (Québec)
J8X 3Z2

Monsieur,

Suite à votre demande de commentaires au sujet du document de travail sur les immigrants illégaux, je me permets de répondre sur un plan personnel.

Page 18(b)

Le processus d'établissement du statut de réfugié a alimenté plusieurs débats parmi les Canadiens qui travaillent avec le système en question ou dans des activités connexes. Le nombre des gens classés dans la catégorie des immigrants illégaux est trop important pour que le Canada traite aussi à la légère le sort de ces gens sans une analyse en profondeur des conséquences.

Par le passé, il m'a littéralement fallu m'opposer aux agents chargés de l'exécution de la Loi pour retarder l'expulsion d'une immigrante illégale afin de protéger l'enfant qu'elle attendait (fait qui m'avait été communiqué par un médecin). Dans bien d'autres cas, le fait d'avoir "empêché" l'expulsion a amené l'octroi du droit d'établissement par le gouvernement.

Je me demande souvent combien de gens qui auraient dû profiter du même genre de considération, avaient tout simplement été expulsés parce qu'ils n'avaient pas accès à quelqu'un comme moi.

À moins que le "Processus d'établissement du statut de réfugié" ne devienne pratiquement parfait, le chemin qui sépare les "considérations humanitaires" et le "système illégal" est beaucoup trop court et indigne d'un pays comme le nôtre.

.../2

Page (21(d)

Le gouvernement a besoin d'un système et d'une structure "non gouvernementaux et non punitifs" pour pouvoir rejoindre les immigrants illégaux. Cela permettrait le dénombrement, le plus précis possible, dont le gouvernement aurait besoin dans les circonstances décrites dans votre document.

"Un immigrant illégal" ne se soumettra à un système qui considérera sa situation avec justice que s'il a confiance d'être traité justement.

Les éléments suivants sont nécessaires: 1) l'éclaircissement de leur situation , 2) le recours au système légal, 3) le droit à la considération gouvernementale.

Je dois ajouter que j'ai offert une "porte de secours" à plus d'immigrants illégaux que ceux qui avaient demandé au gouvernement ou obtenu de ce dernier que leur cas soit étudié pour des considérations humanitaires spéciales.

Le gouvernement doit reconnaître et appuyer les possibilités qu'offrent les gens comme moi aux immigrants illégaux de rejoindre quelqu'un qui peut les aider, car en définitive, nous coûtons très peu.

Vous trouverez ci-joint un extrait d'un document rédigé par Me S. Foster (866-5051) qui décrit certaines difficultés auxquelles les requérants "pauvres" du statut de réfugié doivent faire face. Pour de plus amples détails, n'hésitez pas à communiquer avec moi ou avec Me Foster.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de ma plus haute considération.

La Directrice,
Services communautaires
catholiques Inc.,

Thérèse Jubinville

p.j.

Je vais tenter dans les pages qui suivent d'aborder brièvement certaines mesures coercitives qui ont été appliquées récemment à des requérants du statut de réfugié au Canada, notamment:

1. La détention de requérants du statut de réfugié.
2. La poursuite pénale de requérants du statut de réfugié.

Je vais essayer non seulement de circonscrire l'étendue de ces mesures mais aussi de démontrer que leur mise en application n'est défendable ni légalement ni moralement.

La détention de requérants du statut de réfugié

Il a souvent semblé être de pratique courante au ministère de l'Immigration de détenir des requérants du statut de réfugié à leur arrivée au Canada sous prétexte qu'ils étaient indigents. (3) Bien que les arbitres de l'immigration aient semblé parfois moins enclins à appliquer une telle politique d'une façon aussi universelle, les agents qui représentent le Ministère et qui sont chargés de présenter les cas invoquent systématiquement cette raison pour exiger la détention de requérants.

La position du Ministère semble être que lorsqu'un requérant du statut de réfugié n'a pas de ressources financières suffisantes ou qu'il ne connaît personne au Canada qui puisse l'aider, on est en droit de croire que, le requérant une fois remis en liberté, ne reviendra pas pour la suite des formalités relatives à l'immigration. (4) Le Ministère a aussi avancé l'argument que la détention des requérants du statut de réfugié indigents est dans leur intérêt et qu'il s'agit en fait d'une protection contre la dure réalité de la vie dans les rues des villes canadiennes.

Premièrement, je soutiens qu'on ne peut justifier la détention des requérants du statut de réfugié pour raison d'indigence qui pourrait les empêcher de se présenter pour la suite des formalités. Le fondement de cette position est que le requérant ne pourra pas défrayer le coût du billet d'autobus dont il aura besoin pour revenir au lieu où se font les formalités. Comment peut-on priver une personne de sa liberté pour des raisons aussi superficielles? Cela ne peut avoir été l'intention des législateurs canadiens lors de la rédaction de la Loi sur l'immigration et des signataires de la Convention de Genève. De plus, je pense qu'il serait possible de défendre l'argument qu'une telle position déroge à la protection qu'accorde la Charte des droits et libertés contre la détention ou l'emprisonnement arbitraires. (5)

Deuxièmement, je soutiens que l'argument qui veut que l'on détienne les requérants du statut de réfugié indigents pour les protéger "pour leur propre bien" est une insulte aux réfugiés eux-mêmes. C'est une insulte surtout parce que l'argument affirme le refus du Canada de fournir toute espèce d'aide financière aux requérants indigents. (6) Encore une fois, on ne peut justifier une telle position en égard aux obligations internationales du Canada, par exemple en vertu de l'article 25 de la déclaration universelle des droits de l'Homme qui stipule que toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer la santé et le bien-être de lui-même et de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires.

C'est aussi une insulte parce qu'on ne peut imaginer, même en faisant un effort suprême, que les conditions dans lesquelles on détient les requérants du statut de refugié puissent être "pour leur propre bien". Le principal centre de détention pour l'aéroport international de Mirabel est une partie d'un Holiday Inn de Montréal que l'on a transformée. Les conditions à cet endroit ne respectent même pas certaines des exigences minimales de base qui s'appliquent aux prisons. Par exemple, on ne permet pas aux détenus d'aller prendre l'air ou de faire de l'exercice à l'extérieur. Le détenu ne sort du Centre qu'une fois par semaine, lorsqu'on l'escorte à son audience hebdomaire obligatoire pour sa libération. Donc, ce n'est pas chose rare qu'un requérant détenu pendant trois semaines ne soit sorti du Centre qu'à trois ou quatre reprises. De plus, il semble que l'on ne sorte même pas du Centre les détenus malades (d'une maladie contagieuse comme la grippe ou le rhume) qui demeurent parmi les autres détenus.

Une autre raison qu'invoque le Ministère de façon systématique pour justifier la détention des requérants du statut de réfugié est qu'ils peuvent représenter un danger pour le public canadien. (7) Par exemple, il peut arriver qu'un requérant ait expliqué à des représentants du Ministère que les autorités de son pays avaient essayé de l'arrêter en rapport avec un acte criminel quelconque, un vol de banque par exemple. Le requérant explique n'avoir jamais été impliqué dans l'acte criminel présumé ou dans quelqu'autre acte criminel que ce soit et que la poursuite dont il est l'objet est en fait une persécution en raison de ses convictions politiques. Tout à coup, le requérant s'aperçoit que l'on utilise dans le cadre d'une

enquête de l'immigration sa déclaration contre lui, pour justifier sa détention. Le Ministère demande au moins la détention du requérant pendant le temps nécessaire aux vérifications de sécurité. En règle générale, ces vérifications ne sont rien de plus qu'une communication avec le service Interpol local du pays du requérant. La chose est futile puisque les gens qui travaillent au bureau Interpol local sont des policiers de l'endroit. Il est difficile, sinon impossible, de penser obtenir des renseignements objectifs de cette façon. Cependant, malheureusement, la démarche est longue et le requérant est détenu jusqu'à ce qu'une réponse arrive.

Naturellement, tous s'accordent pour dire qu'il est justifié d'essayer de prévenir l'infiltration de criminels au Canada. Cependant, le moyen d'y arriver ne doit assurément pas être complètement disproportionné par rapport au but visé. La détention systématique des réfugiés qui font part en toute bonne foi de ces genres d'incidents de persécution crée, à mon avis, plus d'injustice que ne peut justifier tout besoin de protéger le bien-être physique des Canadiens.

La poursuite pénale de requérants du statut de réfugié

Tout dernièrement, le ministère de l'Immigration s'est embarqué dans un autre projet: la poursuite judiciaire des requérants du statut de réfugié en raison de leur entrée illégale au Canada. À l'aéroport international de Mirable, cette politique semble maintenant faire partie d'une directive interne au sujet de la poursuite de toutes les personnes possédant de faux passeports sans tenir compte de la demande du statut de réfugié.

Voici un scénario possible: le requérant du statut de réfugié arrive au Canada muni d'un faux passeport (dont il avait besoin pour se rendre ici) et fait une demande de statut de réfugié à l'aéroport. À ce moment, ou dès qu'il a surmonté la peur d'être renvoyé dans son pays si l'irrégularité était découverte, il explique de lui-même aux autorités de l'immigration les raisons pour lesquelles il est en possession de faux papiers. À son grand étonnement, il fait soudainement face à des poursuites au criminel en raison de l'utilisation illégale qu'il a faite d'un faux passeport pour entrer au Canada.

Bon nombre de réfugiés de ce genre, qui ont débarqués à l'aéroport international de Mirabel munis de papiers irréguliers, ont fait l'objet de poursuites en vertu de l'article 95 de la Loi sur l'immigration ou des articles 324 à 326 du Code criminel. La peine prévue à l'article 95 est une amende ne dépassant pas 5 000 $ ou l'emprisonnement pouvant aller jusqu'à deux ans, ou les deux. La peine prévue en vertu des articles du Code criminel comporte un emprisonnement pouvant aller jusqu'à 14 ans. De plus, la conséquence d'une condamnation en vertu de ces deux articles du Code criminel est que le requérant du statut de réfugié ne peut plus être admis au Canada même s'il est accepté à titre de réfugié. (8)

L'article 31(1) de la Convention de Genève stipule ce qui suit:

> "Les États Contractants n'appliqueront pas de sanctions pénales, du fait de leur entrée ou de leur séjour irréguliers, aux réfugiés qui, arrivant directement du territoire où leur vie ou leur liberté étaient menacées au sens prévu par l'article premier, entrent ou se trouvent sur leur territoire sans autorisation, sous

la réserve qu'ils se présentent sans délai aux autorités et leur exposent des raisons reconnues valables de leur entrée ou présence irrégulières."

Grahl-Madsen, l'autorité en matière de droit international relatif aux réfugiés, déclare:

(Traduction libre) "... L'article 31(1) oblige les États Contractants à amender, le cas échéant, leur Code pénal ou leurs autres mesures de même nature, afin que toute personne ayant le droit de se prévaloir des stipulations de cet alinéa ne risque pas de se voir accuser (en vertu d'un règlement municipal) d'une infraction." (C'est nous qui soulignons.) (9)

En omettant d'amender ses lois pénales comme le demande l'article 31(1), le Canada a manqué à ses obligations internationales. Ni l'article 95 de la Loi sur l'immigration ni le Code criminel ne contiennent de stipulations pertinentes à l'article 31. Les réfugiés au Canada risquent définitivement de se voir accuser en vertu des articles en question.

De plus, le Canada a manqué à ses obligations internationales en faisant fi de la Convention de Genève et en imposant des sanctions à des requérants du statut de réfugié sans égard à l'article 31. Je suggère que cette action va aussi à l'encontre de l'esprit et de l'intention de la législation canadienne et tout particulièrement de l'article 3 de la Loi sur l'immigration qui stipule ce qui suit:

"Il est, par les présentes, déclaré que la politique d'immigration

du Canada, ainsi que les règles et règlements établis en vertu de la présente loi, sont conçus et mis en oeuvre en vue de promouvoir ses intérêts sur le plan interne et international, en reconnaissant la nécessité... g) de remplir, envers les réfugiés, les obligations légales du Canada sur le plan international et de maintenir sa traditionnelle attitude humanitaire à l'égard des personnes déplacées ou persécutées."

Il est à noter que l'article 31 ne signifie pas que le Canada ne peut jamais poursuivre les requérants du statut de réfugié en raison de leur présence ou de leur entrée illégales. Comme le fait remarque Grahl-Madsen:

(Traduction libre) "En défendant d'appliquer des sanctions pénales, l'article 31 n'empêche pas d'accuser ou d'inculper un réfugié en raison de sa présence illégale ou du fait qu'il ait traversé la frontière illégalement si l'un des objets des procédures est d'établir si l'article 31(1) peut en fait s'appliquer. Comme l'a fait remarquer le délégué de la Belgique, monsieur Herment, lors de la Conférence des plénipotentiaires, les cas des réfugiés peuvent être présentés aux tribunaux qui décideront s'il y aurait lieu de tenir compte des circonstances atténuantes dans les cas présentés." (C'est nous qui soulignons.) (10)

En définitive, il faut amender la législation canadienne (la Loi sur l'immigration et le Code criminel) pour donner aux tribunaux ou à

quelqu'autre organisme judiciaire ou quasi judiciaire que ce soit la compétence nécessaire pour établir si l'article 31(1) s'applique avant d'imposer des sanctions à un réfugié.

Tout dernièrement, le ministère de l'Immigration et le service de la G.R.C. responsables de la mise en application de la loi à l'aéroport international de Mirabel semblent avoir accepté de modifier leur politique qui consistait à poursuivre tous les cas en justice y compris les réfugiés. Ils ont apparemment décidé de ne plus engager de poursuites contre les requérants du statut de réfugié qui auront expliqué volontairement leur entrée ou leur tentative d'entrée illégale avant leur enquête. Les requérants auront une dernière chance de se "blanchir" avant l'enquête mais s'ils ne le font pas, ils seront poursuivis. (11) C'est l'interprétation que fait le Ministère de la clause restrictive "sans délai" que contient l'article 31. De toute évidence, une attitude aussi arbitraire renforce la nécessité de la surveillance judiciaire et de l'application de l'article 31 par les tribunaux ou quelqu'autre genre d'organisme qui obéissent aux règles de la justice naturelle.

À l'heure actuelle, il n'existe aucun mécanisme pour déterminer de façon équitable si l'article 31 s'applique à un requérant du statut de réfugié (si l'on fait exception de la décision du Ministre à la recommandation du Comité consultatif du statut de réfugié, maintenue en appel, que la personnes n'est pas un réfugié, qui a fortiori exclut l'application de l'article 31). Jusqu'à ce qu'on ait apporté les amendements nécessaires aux lois canadiennes, la seule solution juste est de ne pas entamer de poursuites ou, à tout le moins, de retarder les procédures jusqu'à ce qu'on ait établi que la personne n'est pas un réfugié.

Conclusion

Selon moi, il y a de toute évidence une augmentation de l'usage des mesures coercitives contre les réfugiés qui arrivent au Canada, et comme j'ai tenté de le démontrer, d'une façon qui n'est ni légalement ni moralement défendable. Il est inquiétant de penser que cela puisse faire partie d'une politique voulant réduire les services publics dans le but de rationaliser la structure socio-économique du Canada...

Il est aussi inquiétant de penser que ceux qui s'opposent à de telles mesures peuvent être "conditionnés" par l'effet cumulatif des échecs répétés subis lorsqu'ils essaient d'en combattre la mise en oeuvre. Il faut éviter ce genre de conditionnement et l'opposition doit être prête à relever chaque défi au moyen d'une analyse de ce qui est bien et mal, et juste et injuste dans les circonstances.

Pour une opposition continue aux mesures coercitives décrites plus haut, il faut exercer des pressions sur le gouvernement canadien pour qu'il:

1. mette en oeuvre un programme convenable pour soutenir financièrement les requérants du statut de réfugié indigents;
2. améliore les conditions dans lesquelles les requérants du statut de réfugié sont détenus;
3. modifie la politique de détenir des requérants en raison de poursuites judiciaires non fondées dans leur pays qu'ont relaté de bonne foi les requérants du statut de réfugié;

4. modifie les lois canadiennes pour mettre en vigueur l'article 31(1) de la Convention de Genève; qu'il retire toutes les poursuites en cours jusqu'à ce que les amendements aient été apportés et qu'il compense les personnes qui ont été injustement accusées et pénalisées antérieurement.

Février 1983

RENVOIS

1. Social Analysis: Linking Faith and Justice par Joe Holland et Peter Henriot, S.J. Center of Concern, Washington, D.C., 1980

2. ibid., p. 34

3. C'est tout le moins le cas à l'aéroport international de Mirabel où arrivent un grand nombre de requérants du statut de réfugié du Canada. Je devrais ajouter que bon nombre des cas auxquels je me réfère dans le présent document proviennent de mes expériences à l'aéroport international de Mirabel.

4. L'article 104(3) de la Loi sur l'immigration de 1976 stipule qu'un arbitre peut ordonner la détention d'une personne s'il estime qu'" elle ne se présentera pas à toutes les phases de l'enquête ou n'obtempérera pas à l'ordonnance de renvoi."

5. L'article 9 de la Charte canadienne des droits et libertés de la partie I de la Loi constitutionnelle de 1982 stipule que:

"Chacun a droit à la protection contre la détention ou l'emprisonnement arbitraires". Il faudrait juxtaposer l'expression "chacun" à l'expression "tout citoyen canadien" utilisée par exemple à l'article 6 pour que la même protection soit accordée au requérant du statut de réfugié.

6. Il est intéressant de souligner qu'il existait dans la région de Montréal jusqu'en 1982 un programme d'aide financière pour les requérants du statut de réfugié indigents. Le Ministère a interrompu le programme sous le prétexte que la plupart des requérants du statut de réfugié se voyaient refuser le statut demandé et que les citoyens canadiens n'étaient tout simplement pas prêts à apporter de l'aide à ces immigrants camouflés. Le raisonnement du Ministère (même s'il représentait l'opinion des Canadiens, ce dont on est en droit de douter) était fallacieux pour deux raisons. Premièrement, il omettait de tenir compte du besoin primordial des requérants dont la demande était acceptée (dont certains ont quitté le Canada avant même de recevoir une réponse en raison de leur situation financière intenable). Deuxièmement, elle assumait à tort que parce que la plupart des demandes de statut de réfugié étaient rejetées, la majortié de celles des requérants indigents étaient aussi rejetées. J'avancerais (même si je n'ai aucune statistique pour le prouver) qu'en 1982, la majorité des requérants au statut de réfugié indigents dans la région de Montréal dont plusieurs venaient du Guatemala auraient été reçus.

7. L'article 104(3) de la Loi sur l'immigration de 1976 stipule qu'un arbitre peut ordonner la détention d'une personne s'il estime qu'elle constitue un danger pour le public.

8. J'ai récemment eu à défendre un requérant qui faisait l'objet de poursuites en vertu de l'article 326. Heureusement, le juge a refusé de permettre que le cas aille en procès lors de l'enquête préliminaire. Je

souligne en passant que le ministère de l'Immigration m'a fait savoir qu'à l'avenir il allait réserver les poursuites en vertu du Code criminel aux "terroristes" et autres personnes du même genre et se servir de la Loi sur l'immigration pour poursuivre les cas ordinaires.

9. The Status of Refugees in International Law par Atle Grahl-Madsen, A.W. Sijthoff-Leyden, 1966, p. 211

10. ibid., pp. 210 et 211

11. Cela m'a été expliqué à la fin de février par l'agent de la G.R.C. responsable du cas dans une autre poursuite judiciaire injustifiée que je défends.

12. C'est aussi très inquiétant de penser jusqu'à quel point le Canada s'est éloigné de la vision de l'immigration que plusieurs pensent aurait dû être la sienne. La Conférence des évêques catholiques du Canada, dans une brochure intitulée Les étrangers parmi nous publiée en 1979, déclare:

> "... Nous avons hérité de l'avertissement du Seigneur Yahvé, transmis jusqu'à nous d'âge en âge: "Si un étranger réside avec vous dans votre pays, vous ne le molesterez pas. L'étranger qui réside avec vous sera pour vous comme un compatriote et tu l'aimeras comme toi-même, car vous avez été étrangers au pays d'Égypte" (Lévitique 19, 33 et 34). Certains peuvent prétendre qu'il s'agit là d'un idéal suranné et peu pratique. Mais le

mouvement mondial actuel nous indique clairement que les frontières disparaissent peu à peu et que nous sommes de plus en plus appelés à vivre comme un seul peuple. Notre vision du monde et nos préoccupations s'élargissent et englobent toute notre planète. Nous ne devons plus penser en termes d'étrangers, mais uniquement en termes de frères humains."

Annexe O

(TRADUCTION)

THE SWEDISH PRESS
1734 ouest, rue Broadway
Suite 6
Vancouver (C.-B.)
Canada V6J 1Y1
Tél. (604) 733-3822

le 25 avril 1983

Monsieur W.G. Robinson
Conseiller spécial du
ministre l'Emploi et de l'Immigration
Case postale 2090, succursale "B"
Hull (Québec)
J8X 3X2

Monsieur,

J'ai reçu votre document de travail sur l'immigration illégale; c'est un document intéressant et bien écrit. Les immigrants suédois se sont habituellement très bien adaptés à la vie canadienne et l'immigration illégale n'est pas un grave problème au sein de notre communauté. Il me semble, cependant, que plusieurs de mes compatriotes se souviennent de leurs racines et n'aiment pas beaucoup l'idée d'une loi plus stricte. Le Canada est considéré comme un pays de liberté et de possiblilités et par les Canadiens d'origine suédoise et par les habitants de la Suède.

Les préjugés raciaux se manifestent malheureusement aussi parmi les Scandinaves, même si ce problème n'est pas plus étendu que dans la société en général, du moins je l'espère.

Ceux d'entre nous qui sont venus au Canada au cours des vingt dernières années sont habitués à la relative liberté des déplacements en Europe et au marché du travail libre de la Scandinavie. Les contrôles canadiens de l'immigration (pour ne rien dire de ceux des États-Unis) sont perçus comme très sévères. À mon avis, il serait difficile de faire accepter des contrôles plus rigoureux aux points d'entrée, sur les visas, les visiteurs parrainés, et ainsi de suite.

Quoique plusieurs Suédois aimeraient venir au Canada, je n'ai jamais entendu parler de qui que ce soit qui vivait ici illégalement. Un tout petit nombre d'immigrants sont acceptés chaque année de la Suède dont

.../2

plusieurs doivent travailler vraiment fort pour obtenir leurs documents. Il peut paraître étrange que les Scandinaves, qui sont très bien chez eux, démontrent un intérêt croissant à venir vivre et travailler au Canada, mais tel est le cas. Les emplois sont l'objet d'une concurrence acharnée et il y a peu de place pour l'expansion. Plusieurs de ces gens constitueraient un actif pour le Canada.

Pour une raison quelconque les motifs invoqués pour l'imposition de lois plus rigoureurses sur l'immigration ne me sont pas très clairs. Le Canada, surtout la Colombie-Britannique, est sous-peuplé et il y a beaucoup de place pour la croissance dans bien des domaines. Les immigrants illégaux volent-ils vraiment les emplois des résidants? On entend très souvent cet argument en Europe, mais toutes les études que j'ai pu consulter en Suède démontrent que ces gens prennent les emplois dont personne d'autre ne veut et qu'ils travaillent très fort. Les immigrants que j'ai rencontrés au Canada venaient de tous les milieux; ils sont vraiment heureux d'être ici et arborent la feuille d'érable plus souvent que d'autres. Certains d'entre eux ont dû affronter bien des problèmes afin d'obtenir les autorisations nécessaires. Je pense qu'il est douteux que des lois plus rigides sur l'immigration contribuent en quoi que ce soit à régler le problème du chômage. Il s'agit plutôt d'un problème de structure que le Canada est mieux en mesure de régler que bien d'autres pays. L'immigration illégale peut poser un problème sur le plan local, par exemple à Toronto, et elle cause aussi des tensions raciales. On ne devrait pas, à mon avis, tenter de régler ces problèmes grâce à des mesures législatives plus rigoureuses.

Bien à vous,

Jan Franberg,
Rédacteur

Annexe P

(TRADUCTION)

Air Canada
1, Place Ville-Marie, Montréal (Québec) Canada H3B 3P1

le 29 avril 1983

Monsieur W.G. Robinson
Conseiller spécial auprès du
ministre de l'Emploi et de l'Immigration
Case postale 2090, succursale "B"
Hull (Québec)
J8X 3Z2

Monsieur,

Objet: Document de travail sur les immigrants illégaux

Air Canada apprécie l'occasion qui lui est offerte d'apporter commentaires et recommandations, tels que sollicités par le "Document de travail sur les immigrants illégaux", dans l'espoir que ceux-ci seront utiles aux révisions nécessaires à la Politique et à la Loi sur l'immigration.

Responsabilités des compagnies aériennes

Les compagnies aériennes internationales sont tenues responsables (injustement, croyons-nous) de tous les frais encourus par les passagers à qui l'on a refusé l'entrée et qui attendent une décision finale sur leur cas, même si ces passagers ont habituellement en leur possession tous les documents requis par le ministère de l'Immigration pour visiter le Canada. Plusieurs de ces cas exigent plus d'un an et jusqu'à deux ans avant d'obtenir une réponse finale. Parce que les compagnies aériennes sont forcées d'accepter ces frais, bien qu'il leur soit impossible de les prévoir ou de les éviter, le ministère de l'Immigration a peu de raisons d'accélérer ce processus.

L'imposition de ce fardeau financier injuste aux compagnies aériennes peut également encourager les immigrants illégaux. En vertu de la Loi actuelle, ils peuvent s'attendre à ce que les compagnies aériennes paient la totalité de leurs frais de subsistance, y compris l'hébergement à l'hôtel, les repas, les frais médicaux et le transport, pendant une période possible de deux ans ou plus. Les immigrants illégaux violent les lois du Canada et les compagnies aériennes paient toutes les factures!

.../2

Recommandation

Que les compagnies aériennes ne soient pas tenues responsables des passagers qui sont détenus ou qui n'obtiennent pas le droit d'entrée au Canada si, lorsque la compagnie aérienne a accepté de les transporter au Canada, elle s'est assurée que ces passagers aient en leur possession tous les documents requis par Immigration Canada pour les visiteurs.

Exigence d'un visa de visiteur pour une période prolongée

Bien que les compagnies aériennes appuient l'abandon de l'exigence du visa lorsque cela est possible, les événements des dernières années exigent que l'on reconsidère ce privilège pour les régions-problèmes.

Recommandation:

Que l'exemption du visa de visiteur soit abrogée pour les pays desquels proviennent un grand nombre d'immigrants illégaux et cela dès qu'un tel problème est dépisté.

Agents et conseillers peu scrupuleux

Ces personnes font leur proie des immigrants éventuels, en particulier dans les pays moins développés. Des campagnes de publicité au Canada et à l'étranger, de même que l'émission de licences au Canada pourraient réduire l'ampleur du problème.

Recommandation:

Qu'une campagne de publicité soit faite afin de diminuer l'influence sur l'immigration illégale des agents peu scrupuleux. Que l'on étudie aussi la question de l'émission de licences pour les agents d'immigration au pays.

Visa de visiteur parrainé

Ceci pourrait être utile pour éviter les délais dans les voyages au Canada lors de cas d'urgence. Toutefois, cela pourrait ouvrir une autre brèche à l'immigration illégale si cela est mal conçu et appliqué.

Recommandation:

Qu'un citoyen canadien ou un résident permanent soit autorisé à parrainer un parent ou un ami pour visiter le Canada lors de problèmes personnels urgents tels une maladie grave ou un décès, le visiteur parrainé n'étant pas autorisé à chercher la résidence permanente alors qu'il est au Canada et n'ayant aucun droit d'appel.

.../3

Réfugiés au sens de la Convention

Des programmes humanitaires temporaires ont eu beaucoup de succès. Les réfugiés ont été interrogés et traités en dehors du Canada et sont arrivés d'une façon ordonnée pour s'intégrer à la vie canadienne. Le statut de "réfugié au sens de la Convention" a été utilisé, disons exploité, pour contourner les lois du Canada.

Des personnes sont venues au Canada en provenance de pays "amis" dont les citoyens n'ont pas besoin de visa pour visiter le Canada. Les compagnies aériennes ont accepté de les transporter de bonne foi puisqu'ils étaient en possession de tous les documents requis par Immigration Canada. Mais à leur arrivée, ils se sont déclarés "Réfugiés au sens de la Convention" et ont, aux frais de la compagnie aérienne, entrepris l'attente de plusieurs mois ou de plusieurs années nécessaire pour le processus de vérification du bien-fondé de leur demande. Moins de 20 pour cent sont finalement acceptés à titre de réfugiés au sens de la Convention.

Recommandation:

a) Que l'application du "statut de réfugié au sens de la Convention" soit révisée en vue de refuser la demande du statut de "réfugié au sens de la Convention" d'un citoyen ou d'un résident permanent d'un pays ami.
b) Le refus d'accepter une demande du statut de "réfugié au sens de la Convention" d'un passager qui est passé par des pays amis afin d'atteindre le Canada.
c) Que les compagnies aériennes soient déchargées de toute responsabilité quand un passager réclame le statut de "réfugié au sens de la Convention" à son arrivée au Canada et que ses documents sont en règle par ailleurs.

Examen primaire

Le concept de l'examen primaire veut que l'agent décide rapidement s'il y a un doute ou non et de faire passer rapidement la première ligne aux passagers. Les passagers qui sont clairement immédiatement acceptables (c'est-à-dire qu'il n'y a pas de doute à leur sujet) n'ont pas besoin d'attendre alors que d'autres subissent de longs interrogatoires. Les passagers au sujet desquels les agents chargés de l'examen primaire ont des doutes ou dont les documents ne sont pas en règle sont aussitôt orientés vers un examen secondaire par les Douanes ou par l'Immigration, alors qu'un expert peut les traiter rapidement et efficacement. Les Douanes ont récemment essayé avec succès, à Vancouver, une étape sous-secondaire afin de faire le tri entre les personnes qui nécessitent un bref examen secondaire

.../4

et les cas qui nécessitent plus de temps. Une étape sous-secondaire semblable pour l'Immigration pourrait accroître l'efficacité du système.

Recommandation:

Que le concept du système d'examen primaire soit révisé et que les agents de l'Immigration et des Douanes reçoivent la formation nécessaire pour assurer que tous les membres de l'équipe comprennent le système et le rôle qu'ils ont à y jouer. Qu'on prenne également en considération des examens sous-secondaires pour l'Immigration et les Douanes afin que les passagers puissent être traités rapidement et qu'on ne les fasse pas attendre pendant qu'on traite des cas plus compliqués.

Contrôles de sortie

Les contrôles de sortie, au moyen de documents ou de systèmes électroniques, sont de véritables cauchemars quand on recueille des renseignements sur des voyageurs respectueux des lois. Les voyageurs malhonnêtes donnent de fausses informations ou prennent d'autres moyens pour contourner le système. Après un investissement considérable les autorités seraient en droit d'attendre seulement une "meilleure idée" du nombre des immigrants illégaux au Canada. Les contrôles de sortie gênent le départ des voyageurs, occupent un espace précieux dans les aéroports et entraînent des retards dans les départs des avions.

Recommandation:

Qu'on ne mette pas sur pied des contrôles de sortie au Canada.

J'espère que les commentaires et les recommandations ci-haut seront perçus comme constructifs et utiles. Les compagnies aériennes désservant le Canada sont désireux de voir réviser la législation sur l'immigration. Si vous jugez que de plus amples explications ou discussions pourraient être utiles, nous serions heureux de vous rencontrer.

Veuillez accepter, Monsieur, l'expression de mon respect.

E.D. Giles,
Chef de service,
Facilitation et redevances
d'usage - Administration

Annexe Q

(TRADUCTION)

7481, Ostell Crescent
Montréal (Québec)
H4P 1Y7

le 15 mars 1983

Monsieur W.G. Robinson
Conseiller spécial du
ministre de l'Emploi et de l'Immigration
Case postale 2090, succursale "B"
Hull (Québec)
J8X 3Z2

Monsieur,

La semaine dernière je recevais votre document de travail sur les immigrants illégaux et je réponds à votre demande de réaction.

À titre de journaliste et d'enfant de parents immigrants, j'ai toujours eu plus qu'un intérêt passager pour les membres de groupes ethniques cherchant le refuge et la liberté au Canada. En effet, au cours des dix-huit derniers mois, j'ai travaillé à la rédaction d'un livre intitulé Two Worlds: The Immigrant Experience et j'ai reçu une subvention de la Direction du multiculturalisme. Ces entrevues et ces comptes rendus font part d'expériences vécues et servent à illustrer, même douloureusement, les traumatismes que subissent les immigrants reçus légalement lorsqu'ils s'adaptent et s'intègrent.

Le document de travail sur les immigrants illégaux démontre clairement que le ministère de l'Immigration est vraiment pris entre deux feux, d'un côté il doit tenter de se montrer compatissant et humanitaire, de l'autre, de faire respecter les lois qui sont nécessaires pour le contrôle de l'immigration. Laisser entrer tout le monde sans aucun contrôle serait contraire aux politiques de l'immigration de tous les pays civilisés du monde. Nous ne pouvons faire bande à part.

Cependant, l'effet discriminatoire dont vous parlez doit être compensé en toute équité pour ceux qui attendent patiemment et passent par les voies légales.

D'accord, en temps de crise, de guerre, de révolution, d'inondation, de famine, et ainsi de suite, nous devons accepter plus de réfugiés. Les nombreux immigrants à qui j'ai parlé de la politique canadienne d'asile n'ont que des louanges, de l'admiration et même de la

.../2

vénération pour ce pays. Il y a toujours des exceptions et j'en ai entendu dire amèrement que l'amnistie de 1973 ne fut qu'une farce et que plusieurs de ceux qui ont fait des demandes alors furent expulsés du Canada. Peut-être n'y a-t-il pas eu assez de publicité au sujet de ceux à qui on a accordé le statut d'immigrant reçu et qu'il y en a eu trop sur les quelques-uns à qui on l'a refusé.

Lorsque l'on considère que l'amnistie a permis de découvrir entre 15 000 et 18 000 immigrants illégaux (soit 7,5 à 9 p. 100) des quelques 200 000 qui se cachent toujours, il est compréhensible que le gouvernement s'inquiète devant les 91 ou 92,5 p. 100 d'immigrants illégaux qui se cachent toujours. Je n'accepte pas que des gens entrent au pays illégalement, mais c'est sans doute la crainte qui pousse la plupart de ces gens à vivre ainsi depuis si longtemps. Que l'on élimine la crainte et il y aura peut-être plus de gens qui se manifesteront. Les immigrants, tant légaux qu'illégaux, ont tous "la crainte des uniformes". Tout ce qui a trait au Gouvernement et à la police les effraie, surtout ceux qui viennent d'états policiers ou de pays où les gouvernements sont durs et répressifs.

La création de comités civils pour s'occuper d'eux pourrait peut-être les rassurer. On pourrait les encourager à se présenter en leur offrant cette récompense convoitée, la citoyenneté canadienne, mais encore seulement après une période d'essai de six ans.

Une autre méthode serait l'éducation. Parce que les immigrants, peu importe leur statut, vivent pour leurs enfants, offrir des avantages aux enfants d'immigrants illégaux inciterait peut-être ces derniers à se manifester. La garantie d'une formation supérieure ou d'une formation dans une école de métier pourrait être la cerise sur le gâteau. La plupart des immigrants considèrent l'éducation comme la seule voie vers l'acceptation et l'avancement. Ces enfants, après tout, sont nés chez nous et sont en conséquence des Canadiens même si leurs parents n'existent toujours pas aux yeux de la loi.

Pour apaiser les immigrants reçus qui demandent l'équité, certaines "pénalités" devraient être prévues pour les immigrants illégaux. L'impossibilité pour eux de parrainer des parents pour un nombre donné d'années après l'obtention de leur citoyenneté semble une pénitence logique si la même règle s'applique à tous.

Les contrôles et l'application de la loi aux points d'entrée sont d'une importance capitale parce que c'est là que le problème prend des proportions incontrôlables. J'aimerais faire une suggestion inspirée d'une expérience que j'ai vécue personnellement lors d'un voyage en Australie en 1978, à la poursuite d'une histoire d'immigrants d'une importance spéciale.

.../3

Lorsque j'ai demandé un visa de visiteur, on m'a demandé de préciser mes lieux de destination et la durée de mon séjour. À mon arrivée à Melbourne, on m'a de nouveau demandé de fournir ces adresses, dont on a vérifié la concordance par rapport aux informations déjà fournies. De plus, un fonctionnaire a appelé les personnes chez qui je devais me rendre pour s'assurer que j'allais bien chez elles; il a de nouveau communiqué pour s'assurer de mon arrivée et enfin de mon départ. Cette méthode exige plusieurs appels téléphoniques. Si quelque chose semblait louche, une visite d'un représentant du Gouvernement pourrait s'en suivre.

Pour suivre la trace de ces gens, les ressources nécessaires sont plus faciles à trouver et les problèmes administratifs plus faciles à régler aujourd'hui qu'il y a quelques années. Bien des choses sont informatisées et les gens ont moins de chances d'échapper au système. Les cartes d'assurance sociale et d'assurance-maladie, les cartes de crédit, etc., permettent toutes de suivre les gens et les ordinateurs permettent de le faire encore plus efficacement.

Une façon de s'occuper du problème des immigrants illégaux serait la nomination d'un conseil consultatif civil compétent par le Gouvernement, un conseil capable de communiquer dans la langue des immigrants illégaux et d'une façon sympathique. Beaucoup de Canadiens d'origine ethnique parlent de trois à six, sept et même plus de langues. Ces gens, s'ils étaient recrutés, pourraient s'avérer d'une valeur incalculable à titre d'agents de liaison entre le Gouvernement et les immigrants illégaux effrayés.

On doit évidemment penser à des sanctions, mais celles-ci pourraient prendre la forme d'un nombre d'heures de travail bénévole par semaine dans des institutions ou des secteurs de services sociaux à court de personnel. L'impression d'être nécessaire et utile à quelqu'un a souvent des effets spectaculaires sur les gens qui se sous-estiment comme le font malheureusement la plupart des immigrants. Cela fait partie de l'ensemble du processus d'adaptation. La sanction pour l'infraction criminelle qu'est l'immigration illégale serait plus efficace s'il s'agissait de rendre service; une personne gagnerait alors son acceptation dans le pays.

Le visa est une bonne méthode pour contrôler les entrées au Canada. Ce qui m'étonne, c'est que les ressortissants de 80 pays en soient dispensés. Ce chiffre m'apparaît anormalement élevé. Quand un pays comme l'Australie peut exiger des visas pour les ressortissants d'autres pays membres du Commonwealth, nous pouvons sûrement être plus prudents au lieu d'accorder une dispense à 80 pays dans un domaine aussi délicat.

Bien sûr, il est à craindre qu'en temps de crise, en cas de décès ou de maladie de parents ou d'amis, l'exigence d'un visa entraînerait des retards dans le voyage, mais ce problème pourrait être réglé grâce à une

.../4

ligne d'urgence. Le permis accordé par le Ministre, qui sert dans les cas spéciaux, pourrait inspirer un système applicable en cas de crise. Un appel téléphonique à un certain numéro dans un consulat ou une ambassade puis un message par téléscripteur à la ville de destination permettraient de vérifier s'il y avait vraiment une situation de crise. Même si neuf cas sur dix s'avéraient authentiques, il serait toujours possible que le dixième soit un faux. Cependant, un taux de réussite même de 10 p. 100, dans l'arrêt des entrées illégales au Canada ne doit pas être négligé.

Quoique je ne me considère pas comme une autorité sur les immigrants et sur la politique d'immigration je m'intéresse spécialement à ces domaines depuis plusieurs années. J'aimerais insister sur le fait que tous les cas doivent être traités avec beaucoup de sensibilité afin de ne pas diluer notre sens de la pitié.

Sans les apports des immigrants, le Canada n'existerait pas aujourd'hui. Si le Canada n'était pas perçu de façon favorable comme un pays de liberté où chacun peut s'épanouir, il n'y aurait pas tant d'immigrants illégaux qui tenteraient de rentrer chez nous par tous les moyens. Il doit y avoir d'excellentes choses chez nous pour expliquer pareille popularité, mais il faut tout de même faire preuve d'une certaine fermeté et diffuser plus d'information à l'étranger pour décourager ou empêcher les gens d'enfreindre nos lois sur l'immigration. Dans l'immédiat, il faut s'occuper des personnes qui sont déjà ici illégalement.

Je serais très heureuse d'avoir pu apporter une aide quelconque. Mon seul regret est de ne pouvoir en faire plus.

Sincèrement,

Milly Charon,
Rédactrice,
Two Worlds:
The Immigrant Experience

Annexe R

(TRADUCTION)

Inter-Church Committee for Refugees
Comité Inter-Églises pour les Réfugiés
40 est, avenue St-Clair, Toronto (Ontario) CANADA M4T 1M9
Téléphone: (416) 921-4152
Télégraphe: CANOIKOS, TORONTO

le 7 mars 1983

Monsieur W.G. Robinson
Conseiller spécial du
ministre de l'Emploi et
de l'Immigration
Phase IV, Place du Portage
Hull (Québec)
K1A 0J9

Monsieur,

Le Comité Inter-Églises pour les Réfugiés a examiné le Rapport sur les "immigrants illégaux" du Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration à l'intention du ministre de l'Emploi et de l'Immigration. Nous sommes heureux que le Conseil reconnaisse les grandes épreuves que subissent ceux qui vivent en marge de notre société parce qu'ils n'ont pas reçu le droit de s'y établir légalement. Nous sommes d'accord que des mesures de redressement s'imposent pour résoudre leurs difficultés. Nous appuyons fortement, sous certaines réserves, la solution que propose le rapport à l'égard du droit d'établissement.

Nous nous opposons cependant sérieusement à certaines des mesures de prévention proposées. Même si elles peuvent faire progresser des valeurs moindres comme la mise en application efficace de la loi, elles comportent le risque de miner certains d'importants droits et libertés de tous les Canadiens. Nous ne voyons pas l'intérêt de mettre en jeu les droits de tous pour faire face à des problèmes que l'on pourrait régler grâce à des mesures qui ne comporteraient pas de pareils risques. Les mesures de prévention recommandées dans le rapport suggèrent que pour le Conseil, la principale cause de l'immigration illégale est la faiblesse des contrôles et de la mise en application de la loi. Nous voulons faire ressortir une autre cause: les délais et les incertitudes que subissent les requérants à l'étranger. Il faut s'attaquer avec efficacité aux frustrations bien connues auxquelles font face les requérants à l'étranger pour éviter les situations où ils sont tentés ou obligés d'avoir recours à des solutions illégales.

.../2

Nous avons préparé un cetain nombre de commentaires sur les recommandations du Rapport. Nous espérons qu'ils vous seront utiles dans le cadre de l'étude des problèmes et des solutions que vous avez entreprise. Nous accepterions volontiers de discuter avec vous de façon plus détaillée de nos commentaires si le besoin s'en fait sentir.

MESURES DE REDRESSEMENT

Recommandation I

(1A) Un Programme d'établissement conditionnel devrait être mis sur pied afin que les personnes qui se trouvaient illégalement au Canada au 1er juillet 1982, puissent se voir accorder le statut de résident temporaire pour une période probatoire de six ans avant de pouvoir obtenir celui d'immigrant reçu. Ces personnes devraient se présenter volontairement et satisfaire à certains critères de base (ex. pas de casier judiciaire).

Nous appuyons totalement l'idée d'un Programme d'établissement conditionnel. Cependant, les conditions d'établissement ne devraient pas être plus exigeantes que celles déjà en vigueur en vertu de l'article 19 de la Loi sur l'immigration. Une période probatoire de six ans va occasionner plus de problèmes qu'elle n'en règlera. La création d'une catégorie "d'immigrants de seconde classe" ne mène à rien et peut donner lieu à une plus grande exploitation des immigrants. Leur imposer une période de probation néglige le fait que nombre d'entre eux ont déjà été "punis". Du côté pratique, l'administration d'un service "actif" de conseils sur la probation imposerait un fardeau sur les ressources déjà surchargées des services d'immigration, cela ne se justifie pas. De plus, une période probatoire de six ans risquerait de diminuer sérieusement l'empressement des immigrants illégaux à se présenter de façon volontaire. Une période probatoire de six ans est injuste, difficile à administrer et inefficace comme moyen de solutionner le problème existant. La période de probation devrait être fondée sur les critères de la résidence permanente énoncés dans la Loi sur l'immigration.

Nous nous interrogeons aussi du fait que la proposition semble exclure ceux qui ne se présentent pas volontairement. Le Rapport reconnaît qu'il faudra laisser la chance aux participants éventuels de se familiariser avec le programme avant de se présenter. Il n'est pas juste d'éliminer ceux qui ont été signalés au service de l'Immigration avant de pouvoir se présenter. On devrait permettre à toute personne qui se trouve au Canada sans statut légal avant une certaine date de demander le statut de résident permanent.

.../3

(IB) Ce Programme d'établbissement conditionnel devrait demeurer en vigueur trois ans, et être géré en collaboration avec des organismes non gouvernementaux de services communautaires.

Nous appuyons totalement cette recommandation. Il faudra cependant discuter plus avant des ressources nécessaires aux organismes bénévoles pour le rôle que leur réserve le Rapport, soit "d'expliquer le programme aux participants éventuels, de les aider à soumettre leur cas et d'envisager d'autres solutions légales". Les conditions relatives au financement du PÉAI contraignent les organismes les plus susceptibles d'être impliqués à ne s'occuper que des immigrants légaux qui sont au Canada depuis 36 mois ou moins. Il faudrait apporter certaines modifications aux critères du PEAI.

(IC) Un mécanisme d'identification sûr devrait être adopté à l'intention des participants au programme d'établissement conditionnel.

Le mécanisme que propose cette recommandation n'est pas nécessaire. Nous avons déjà les cartes d'assurance sociale et bien d'autres papiers encore pour identifier ceux qui n'ont pas le droit d'établissement. Nous n'avons donc pas besoin d'un nouveau mécanisme d'identification.

(ID) Le contingentement annuel d'immigrants légaux devant être admis de l'extérieur du Canada ne devrait pas être touché par le nombre d'immigrants illégaux que le Programme d'établissement conditionnel permettra de mettre au jour.

Nous sommes totalement d'accord avec cette recommandation.

MESURES DE PRÉVENTION

Il est malheureux de noter que sept des huit recommandations du Rapport portent sur les aspects de prévention et que parmi celles-ci, seules les recommandations 4 et 7 aient trait à des mesures de prévention qui touchent à la source du problème, avant que l'immigrant ne décide de pénétrer au Canada dans le but d'y rester.

Recommandation 2

(2A) Un système électronique de surveillance des entrées et des sorties devrait être installé afin que les fonctionnaires à l'immigration au Canada aient dans leurs dossiers les données relatives à l'identité, au pays d'origine et au nombre d'étrangers qui entrent au Canada, qui en sortent ou qui sont censés le quitter.

.../4

(2B) Le Ministre devrait dresser une liste des exemptions qu'il serait raisonnable d'autoriser quant à l'application des règles du système de surveillance des entrées et sorties.

Recommandation 3

Le système d'examen primaire global aux points d'entrée devrait reconnaître la nécessité d'un contrôle accru en matière d'immigration.

Nous avons deux observations à faire au sujet de cet ensemble de recommandations. 1) Nous ne sommes pas d'accord avec l'apparente conclusion du Conseil qui mène à ces recommandations. L'échec ou la faiblesse du système de contrôle actuel aux points d'entrée n'est pas évident. Par conséquent, un resserrement du contrôle des entrées et des sorties n'est pas la première mesure de prévention à considérer. Nous donnerons plus de détails au sujet de ce que nous pensons être la priorité véritable dans nos observations sur la recommandation 4. 2) Ces recommandations comportent des dangers pour les droits et les libertés de tous les Canadiens. Le Conseil ne semble pas comprendre la complexité d'un système qui pourrait rigoureusement contrôler les entrées et les sorties de tous les étrangers sans imposer une surveillance accrue et des inconvénients à tous les citoyens et violer leurs droits à la liberté de circulation et à la vie privée. Pour une étude qui cerne beaucoup mieux les questions reliées aux droits de la personne qu'impliquent des contrôles plus serrés à la frontière, nous vous référons à la partie qui traite des contrôles et de l'exécution de la loi du rapport du 6 novembre 1975 au Parlement du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la politique en matière d'immigration. Ce rapport est aussi beaucoup plus réaliste en ce qui a trait aux procédures administratives nombreuses et coûteuses qu'implique un resserrement des contrôles au sujet des étrangers qui laisserait en même temps les Canadiens libres de sortir du pays et d'y revenir sans tracasseries et inconvénients injustifiables.

(2C) Le Ministre devrait maintenir la politique actuellement en vigueur en égard au pouvoir discrétionnaire qui s'exerce en matière de conditions d'obtention d'un visa.

Nous appuyons la recommandation de continuer à traiter les questions relatives au visa d'une façon discrétionnaire. Nous conservons cependant notre préoccupation majeure au sujet des exigences relatives au visa. Elles posent des obstacles administratifs qui peuvent avoir des conséquences de vie ou de mort pour les personnes qui fuient l'oppression et pour qui le Canada est le seul asile accessible. Les exigences relatives

.../5

au visa ne doivent jamais couper toute retraite à ces gens-là.

Recommandation 4

Il faudrait examiner, afin d'en accroître l'efficacité, le système par lequel sont évalués les requérants et classés les immigrants éventuels.

Nous appuyons absolument cette recommandation. Le Conseil consultatif reconnaît ici les raison reliées directement aux lacunes du système de traitement des demandes à l'étranger qui poussent à devenir immigrant illégal. Nous croyons que cette recommandation traite de la plus importante de toutes les mesures de prévention. Il faut lui accorder la priorité entre toutes. En plus des préoccupations évidentes, répétées à plusieurs reprises, au sujet des délais reliés au traitement des demandes et des disparités régionales, il y a maintenant une diminution sérieuse des possibilités de réunification familiale créée par le gel actuel de la catégorie des parents aidés. Cela crée beaucoup de difficultés aux personnes dont le sens de la famille et des responsabilités familiales est beaucoup plus large que la catégorie de la famille telle que définie dans notre Loi sur l'immigration.

Recommandation 5

(5A) Emploi et Immigration Canada devrait jouer plus activement son rôle qui consiste à faire respecter la loi en cherchant à débusquer les immigrants illégaux, faute de quoi cette responsabilité devrait retourner aux autorités chargées de l'exécution de la loi.

Dans l'ensemble, les citoyens canadiens ne considèrent pas que dépister les immigrants illégaux soit une priorité ni pour Emploi et immigration, ni pour les forces de l'ordre. Il y a des problèmes beaucoup plus sérieux au niveau de l'emploi ou de la criminalité auxquels accorder la priorité quant à la répartition de nos ressources nationales. Il y a déjà au sein d'Emploi et Immigration des systèmes capables de mise en application de la loi . En plus, le Conseil consultatif ne fournit aucune preuve de la nécessité qu'ils soient plus "actifs".

(5B) Il faudrait prendre les empreintes digitales de tout étranger visé par une ordonnance d'expulsion et ouvrir à son sujet un dossier auquel les autorités chargées de l'exécution de la loi devraient avoir accès.

Mettre en oeuvre cette recommandation transformerait des infractions relatives à l'immigration en infractions criminelles. Le

.../6

pouvoir de prendre les empreintes digitales de certaines personnes et d'ouvrir des dossiers sur eux existe déjà et s'applique à ceux que l'on reçoit dans des centres de détention. Il ne faudrait cependant pas en faire une formalité régulière. Les problèmes reliés à l'immigration ne devraient pas donner lieu à des casiers judiciaires.

Recommandation 6

(6A) Les peines dont sont passibles, aux termes de la Loi de 1976 sur l'Immigration, ceux qui embauchent sciemment des étrangers illégalement installés au Canada devraient être plus strictement imposées dès qu'aura été réalisée une campagne de publicité à cet effet.

Le Conseil consultatif ne donne aucune preuve que les peines actuelles ne sont pas imposées de façon suffisamment stricte. De plus, à notre avis, le véritable problème dans le marché du travail est l'exploitation que l'on fait des immigrants illégaux et de ceux qui vivent en marge de la société. Cette question en est une de grande importance et exige une étude minutieuse et des mesures sérieuses mais elle ne touche pas de près les préoccupations du rapport.

(6B) Il faudrait définir des directives plus précises décrivant les pièces d'identité que les employeurs et les syndicats doivent exiger des personnes étant considérées pour un emploi.

(6C) Une étude devrait être entreprise afin de trouver des façons d'accroître la fiabilité du système des cartes d'assurance sociale.

Nous nous opposons à ces recommandations en raison de ce qu'elles impliquent au niveau des droits et des libertés de tous. Les contrôles en question conçus pour un nombre relativement peu élevé de personnes seraient imposés à tous les Canadiens. Ils sont injustifiables.

Recommandation 7

Une campagne d'information devrait être lancée tant au Canada qu'à l'étranger afin de bien informer les immigrants éventuels au sujet de la procédure à suivre et de la réalité du milieu canadien, et de réduire de ce fait le rôle que jouent des agents sans scrupules dans la progression du débit de l'immigration illégale.

Nous sommes absolument d'accord avec cette proposition qui veut attaquer le problème à la source. Qu'a-t-on fait à l'étranger et au Canada

.../7

suite au document de travail intitulé: "L'Exploitation des requérants immigrants par des conseillers sans scrupules"? Il y a aussi un autre manque d'information sérieux pour les requérants éventuels du statut de réfugié. Où est le dépliant relatif à la demande du statut de réfugié au Canada ? Nous ne parvenons pas à comprendre pourquoi il est impossible de mettre la main sur ce document. Nous avons découvert que des requérants éventuels décident souvent de ne pas faire de demande après avoir compris le but et le processus de la demande de statut au Canada. Bon nombre de demandes injustifiées sont dues à un manque de renseignements justes plutôt qu'à une intention de jouer le système.

Recommandation 8

> Il y aurait lieu d'examiner le mode de financement des organismes non gouvernementaux de services d'immigration afin de supprimer le dédoublement des services offerts, et d'accroître quand il est justifiable le recours à ces organisations.

Nous ne comprenons pas en quoi cette recommandation a trait au sujet du rapport.

CONCLUSION

Nous espérons que le rapport que vous présenterez au Ministre proposera un programme d'établissement non punitif pour ceux qui se trouvent au Canada sans statut et que les mesures de prévention que vous proposerez ne viendront pas menacer dans l'intérêt d'un contrôle de la frontière et d'une mise en application de la loi plus efficaces, les droits et les libertés que chérissent les citoyens canadiens.

En attendant le plaisir d'examiner l'évaluation préliminaire que vous venez de publier et dans l'espoir de nous entretenir avec vous avant la présentation de vos recommandations finales au Ministre, nous vous prions d'agréer, Monsieur, l'assurance de notre considération distinguée.

Robert G. Lindsey,
Le président,
Comité Inter-Églises
pour les Réfugiés

Annexe S

(TRADUCTION)

PROVINCE DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE

MINISTÈRE DU TRAVAIL

Édifices du Parlement
Victoria (C.-B.)
V8V 1X4

Bureau du Ministre
L'Honorable Lloyd Axworthy
Ministre de l'Emploi et de l'Immigration
Ottawa (Ontario)
K1A 0J9

le 12 avril 1983

Monsieur,

Je désire vous remercier de votre lettre du 3 mars 1983 contenant une copie du rapport de monsieur W.G. Robinson.

Monsieur Robinson doit être félicité de son étude en profondeur des problèmes et des questions relatives aux immigrants illégaux. Nous avons également révisé les recommandations faites par le Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration pour les personnes résidant au Canada sans statut officiel.

En l'absence de données fiables, il est difficile d'évaluer l'ampleur du problème. Bien qu'on n'explique pas comment le Conseil consultatif en est arrivé au chiffre de 200 000 étrangers illégaux, nous ne questionnons pas leur assertion à savoir que les immigrants illégaux représentent un problème important. Toutefois, nous proposons qu'on explore de nouvelles voies afin d'obtenir une estimation plus juste du nombre des immigrants illégaux.

Nous sommes en accord avec le rejet de la recommandation d'une nouvelle amnistie. Les règlements actuels semblent servir les buts d'équitabilité et de flexibilité plus que convenablement.

Quant au choix entre l'établissement de contrôles de sortie et le renforcement de la capacité d'examen primaire, il nous semble que cette dernière doit être préférée de beaucoup, pour des raisons financières et d'efficacité.

Le renforcement de la capacité d'examen primaire des points

.../2

d'arrivée par le biais d'une formation plus poussée des douaniers en matière d'immigration est un objectif réalisable. Une telle formation devrait être de nature continue afin d'assurer que les douaniers soient bien au fait aussi bien des modifications des règlements sur l'immigration que des nouvelles méthodes de détection.

Nous proposons que l'on considère également une extension du système de visa pour tous les pays qui sont des sources éventuelles d'immigrants illégaux. Les agents de visa à l'étranger sont mieux placés pour détecter les individus qui ne sont pas des visiteurs authentiques que les douaniers qui doivent examiner les visiteurs au point d'arrivée en quelques minutes. Le système de visa renforcera également l'efficacité des améliorations des procédures d'examen primaire proposées plus haut.

Il pourrait également être utile de réviser la politique actuelle d'application de la Loi. Pour que les agents d'immigration puissent s'occuper efficacement du problème des immigrants illégaux et des éléments criminels, ils doivent avoir une autorité légale, une formation professionnelle en méthodes et techniques de détection et un lien plus étroit avec les organismes d'application de la loi.

Les immigrants illégaux viennent habituellement au Canada pour y trouver un emploi. Comme le mentionne M. Robinson, "l'emploi constitue un des secteurs les mieux aptes à une application rigoureuse de la loi en ce qui a trait aux immigrants illégaux". Nous sommes en faveur de sa suggestion à l'effet que l'alinéa 2 de l'article 97 de la Loi soit modifié substantiellement comme il est recommandé à la page 43 du rapport. La Commission pourrait également penser à inscrire sur la carte d'assurance sociale de tels renseignements, de même qu'un avertissement que "Il est illégal d'employer toute autre personne qu'un citoyen canadien ou un résident permanent".

Nous ne sommes pas d'accord avec la proposition de "visiteur parrainé" comme solution de rechange au système de visa actuel. L'agitation entourant le "visa de visiteur" semble s'être calmée puisqu'elle était fondée soit sur les émotions, soit sur une mauvaise information, ou qu'elle était incitée par des conseillers sans scrupules. Nous ne sommes au courant d'aucun incident où les exigences relatives aux visas ont occasionné des ennuis ou des inconvénients aux visiteurs authentiques dans les cas d'urgence comme la maladie ou le décès d'un membre de la famille. En fait, nous avons entendu bien des réflexions favorables au sujet de la qualité du service fourni par les employés canadiens préposés à New Delhi.

Enfin, je me permets d'ajouter que notre réponse au rapport de monsieur Robinson est fondée sur l'information incomplète que nous avons sur le sujet des immigrants illégaux. J'ai confiance qu'avec l'aide des autres

.../3

provinces, des groupes d'intéressés, des citoyens individuels et du personnel compétent de la Commission, vous serez en mesure d'élaborer un système et une politique efficaces pour régler le problème des immigrants illégaux et des visiteurs qui n'ont pas l'intention de retourner dans leur pays d'origine à la fin de leur séjour légal au Canada.

Sincèrement vôtre,

R.H. McClelland,
Ministre

Annexe T

(TRADUCTION)

ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD MINISTÈRE DU TRAVAIL

Ministre du Travail
Case postale 2000
Charlottetown (Î.-P.-É.)
C1A 7N8
(902) 892-3416

le 6 avril 1983

L'Honorable Lloyd Axworthy
Ministre de l'Emploi et de l'Immigration
13ième étage, Place du Portage
Phase IV - 140, Promenade du Portage
Hull (Québec)
K1A 0J9

Monsieur,

Je tiens à vous remercier pour l'occasion que vous m'offrez de commenter le Document de travail sur les immigrants illégaux préparé par monsieur W.G. Robinson.

De toute évidence, M. Robinson a étudié consciencieusement le problème des immigrants illégaux. Il est essentiel d'équilibrer la discrétion et des lois efficaces afin d'assurer qu'on traite du problème des immigrants illégaux.

L'Île-du-Prince-Édouard n'est pas un endroit très attirant pour les immigrants illégaux; notre faible superficie nous permet une détection facile: je ne peux donc pas faire de commentaires sur l'estimation de 200 000 immigrants illégaux au Canada.

De toute évidence, le genre d'application et l'assiduité de cette application dépendra de la priorité attribuée au problème des immigrants illégaux. Du point de vue de l'Île-du-Prince-Édouard, les immigrants illégaux ne représentent pas un problème important et donc, la détection allant jusqu'à l'incursion dans la vie privée ne devrait pas être une priorité.

Quant aux moyens de s'occuper des immigrants illégaux, je suis contre une amnistie générale puisqu'elle récompense des personnes qui n'ont pas suivi les règlements. Je crois qu'un meilleur système de contrôle électronique des sorties est nécessaire afin de réduire le problème des immigrants illégaux.

.../2

La suppression de l'expression "en sachant" de l'article 97 signifierait que les employeurs pourraient être poursuivis pour avoir engagé un employé qui s'avère être un immigrant illégal même s'ils ne savaient pas qu'il l'était. Par conséquent, je suis en faveur du maintien de l'article 97 sous sa forme actuelle. Si on enlevait "en sachant" et on obligeait les employeurs à présenter une demande pour faire confirmer le statut d'un candidat, on pourrait s'exposer au risque de discrimination contre les personnes dont le nom indique l'appartenance à certaines nationalités. Les employeurs décideraient peut-être d'embaucher des travailleurs pour lesquels ils n'ont pas à demander de confirmation de statut.

L'application de la Loi dans notre province devrait continuer d'être en réaction (ex.: en réponse à des tuyaux d'informateurs) plutôt qu'active (enquête fondée uniquement sur un soupçon), puisqu'une réorientation dans le sens d'une application active empiéterait sur les libertés individuelles et augmenterait les coûts de l'application.

Je suis également en faveur du retrait de l'exemption de visa pour les pays d'où proviennent un bon nombre d'immigrants illégaux. L'idée de visiteurs "parrainés" semble également être valable puisqu'elle place le fardeau de l'application de la Loi carrément sur les épaules du parrain.

J'apprécie votre offre de plus amples discussions avec Monsieur Robinson, mais en ce moment, je ne crois pas que cela soit nécessaire.

J'espère qu'il y aura de nouvelles consultations sur l'immigration.

Veuillez accepter, Monsieur, l'expression de mon respect.

George R. McMahon, c.r.

Annexe U

(TRADUCTION)

The Canadian Horticultural Council
Le Conseil canadien de l'horticulture
3, Amberwood Crescent, Nepean, (Ontario) Canada K2E 7L1
Téléphone: (613) 226-4187
Télex: 053-3690

le 2 juin 1983

Monsieur W.G. Robinson
Conseiller spécial
Politique sur l'immigration
Emploi et Immigration Canada
Case postale 2090, succursale "B"
Hull (Québec)
J8X 3Z2

Monsieur,

Au nom des membres du Conseil canadien de l'horticulture, je désire vous remercier de l'occasion qui nous a été offerte de répondre au Document de travail sur les immigrants illégaux préparé le 15 février 1983. Malheureusement, il est parvenu à notre administration centrale à un moment extrêmement chargé de notre exercice financier et, par conséquent, nous avons été incapables d'y répondre en deça des délais établis. Quoi qu'il en soit, nous soumettons les réflexions suivantes à votre considération dans l'espoir que ce problème soit toujours à l'étude par le ministère de l'Emploi et de l'Immigration.

Pour ce qui est du problème de l'immigration, il nous semble que l'ultime responsabilité de réglementation de l'immigration au Canada relève des autorités du ministère de l'Emploi et de l'Immigration ou de l'institution fédérale pertinente au Canada. Nous croyons que des contrôles frontaliers plus sévères pourraient être la réponse aux problèmes auxquels le ministère doit faire face en ce moment. Avant son entrée au Canada, tout visiteur devrait préciser sur son visa la période de temps probable qu'il entend passer dans notre pays. Cette information pourrait être inscrite à un programme d'informatique quelconque qui dépisterait automatiquement toute personne qui outrepasse la durée précisée sur son visa. Bien entendu, Emploi et Immigration Canada devrait nécessairement contrôler la sortie des visiteurs de notre pays afin de permettre ce dépistage. S'il y avait des infractions, elles seraient renvoyées à l'organisme d'exécution de la loi qui aurait juridiction sur ces questions. En réponse à ceux qui ont de la difficulté à se faire à l'idée des contrôles de visa plus stricts, je dirais que le dossier du Canada en matière d'immigration est meilleur que celui de

.../2

la plupart des pays. En outre, un contrôle plus sévère semble être le seul moyen praticable de résoudre ce problème.

La proposition d'un programme d'établissement conditionnel, tel que décrit aux pages 17 à 20 du document que nous avons reçu, semble être une très bonne ligne de conduite. Tout immigrant aurait l'occasion de se présenter et d'expliquer clairement sa situation aux autorités de Emploi et Immigration Canada. On pourrait leur accorder une période de six mois pour leur permettre de fournir la preuve qu'ils ont un emploi ou un parrain approprié dans notre pays, preuve qui leur permettrait ultérieurement d'obtenir le statut de résident permanent du Canada. Quant à ceux qui ne se présenteraient pas aux autorités, je serais enclin à interpréter leur geste comme une incapacité à fournir au ministère les raisons requises pour demeurer dans notre pays. Par conséquent, on devrait exiger que tous ces immigrants sortent du Canada. Bien entendu, un pouvoir discrétionnaire selon chaque cas devrait être exercé pour tenir compte des divers problèmes humanitaires tels l'asile politique, les raisons de santé ou de famille.

Le secteur de l'exécution de la Loi au Canada est le secteur qui préoccupe le plus notre industrie. À cet égard, la section sur les poursuites contre des employeurs, des pages 41 à 44, a soulevé de sérieuses appréhensions chez nous. Il est vrai que les employeurs pourraient servir à identifier les immigrants illégaux, mais nous sommes inquiets de la possibilité qu'ils deviennent passibles de poursuites. Il nous semble quelque peu sévère d'exiger que les employeurs endossent une telle responsabilité alors que c'est le ministère de l'Emploi et de l'Immigration qui détient la responsabilité de l'immigration, et non les employeurs individuels. Quoi qu'il en soit, les employeurs individuels doivent assumer une part de la responsabilité de se conformer à la Loi. Mais nous nous opposons à l'élimination de l'expression "en sachant" de l'article 97 de la Loi. Si on l'élimine, tout employeur pourrait finalement être reconnu coupable, sans recours, après enquête et preuve subséquente d'une infraction. Les maraîchers ont la charge saisonnière extrêmement difficile d'embaucher des employés pour faire la récolte au moment voulu. Sans une main-d'oeuvre suffisante pour faire la récolte, ils risquent de perdre tout le temps et l'argent investis au courant de l'année. Dans bien des cas, il y a un énorme roulement journalier. L'employeur arrive à peine à tenir les dossiers exigés par le Règlement de l'assurance-chômage. À cet égard, nous cherchons en ce moment à obtenir un soulagement du ministère de l'Emploi et de l'Immigration vu la modification du Règlement 16 de la Loi sur l'assurance-chômage qui vient d'augmenter encore le fardeau administratif de nos employeurs. Suite à cette modification de la Loi, les producteurs canadiens auront bien de la difficulté à venir à bout du fardeau administratif supplémentaire qui leur est imposé par le ministère. Cela peut être rapproché de l'idée d'imposer aux employeurs le fardeau de la responsabilité de l'identification des immigrants illégaux. Ce serait là imposer encore un autre fardeau aux employeurs qui ont déjà de la difficulté à satisfaire aux autres règlements et exigences du gouvernement. Adopter une telle disposition aurait de sérieuses conséquences pour nos

.../3

producteurs-employeurs. L'élimination de l'expression "en sachant" de l'article 97 de la Loi mettrait les producteurs canadiens dans une position extrêmement précaire.

Nous reconnaissons que le ministère de l'Emploi et de l'Immigration doit faire face à un problème sérieux en ce qui a trait aux immigrants illégaux. Nous espérons que les personnes concernées élaboreront une politique qui s'occupera efficacement du problème. Nous espérons que nos commentaires, bien que tardifs, pourront être de quelque utilité à votre étude ou au ministre de l'Emploi et de l'Immigration. Si quelque éclaircissement de nos préoccupations était nécessaire, veuillez communiquer avec notre administration centrale. Une fois de plus, nous vous remercions de cette occasion de répondre à votre document et regrettons de n'avoir pu vous le faire parvenir plus tôt.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mon respect.

Danny Dempster,
Vice-président exécutif

Annexe V

(TRADUCTION)

le 11 avril 1983

Monsieur W.G. Robinson
Conseiller spécial
Politique de l'immigration
Case postale 2090, succursale "B"
Hull (Québec)
J8X 3Z2

Monsieur,

À titre de simple citoyen, je ne peux que considérer que la question de l'immigration illégale est, comme bien d'autres, une question de responsabilité. La responsabilité doit reposer sur les épaules de ceux qui ont permis à la situation de se développer.

Je me demandais à quel moment dans votre document vous parleriez de l'enfant aux grands yeux pleins de larmes. C'est à la deuxième page. Je me demande combien de gens se préoccupent vraiment de la situation tragique de ces enfants, sauf d'une façon émotive et inefficace.

Vous suggérez que nous devrions peut-être, nous citoyens respectueux de la loi, accepter une certaine responsabilité pour les enfants que nous n'avons pas mis au monde et dont nous n'avons pas encouragé la mise au monde. Il est évident que leurs propres parents ignoraient ce fait tout en les mettant au monde dans un pays où ils ne résidaient pas légalement. Leurs propres parents ignoraient leur "sort". Pourquoi devons-nous soudain être tenus responsables des résultats de gestes illégaux posés par d'autres?

Je ne suis pas responsable des résultats des gestes illégaux qu'ils ont posés dans ce pays non plus que des gestes d'ignorance et de sauvagerie qu'ils ont posés dans d'autres pays, peu importe mes sentiments personnels profonds au sujet des souffrances qu'ils endurent.

Il demeure un fait: les gens qui viennent ici et qui y demeurent illégalement transgressent la loi. Ce sont des criminels. Les conditions de vie au Canada ne s'amélioreront pas si nous acceptons 200 000 nouveaux citoyens dont le premier geste chez nous est de transgresser la loi. Quelle genre de futurs citoyens ces gens feront-ils? Quel respect ont-ils manifesté d'abord pour le Gouvernement du Canada et quelle attitude prendront-ils à l'avenir lorsqu'on leur accordera l'amnistie? Ces gens vont altérer la qualité de la vie au Canada.

.../2

Le comportement des immigrants illégaux est parfaitement conforme avec leur façon habituelle de vivre qui est ancrée fermement dans le style de vie horrible dont ils veulent s'échapper. L'immigration ne règle pas les problèmes des pays du monde qui vivent dans un état irresponsable de surpopulation et d'ignorance.

J'ai de la difficulté à accepter la position idiote de clémence qui veut que:

"la voie de la légalisation semble être la seule façon pratique et humanitaire de régler le cas des immigrants illégaux authentiques (c'est-à-dire qui ne sont pas des criminels)."

Ce sont des criminels! C'est là une question légale. Ils ont transgressé la loi. Leur seul crime n'est pas de désirer venir ici et obtenir un meilleur emploi; ils volent les emplois des immigrants naturalisés légalement et des descendants de ces derniers nés ici.

Pourquoi alors ne pas légaliser tous les crimes ou un sur deux car les prisons sont décidément inhumaines, n'est-ce pas?

Il existe dans la société canadienne une attitude dangereuse de clémence voulant que les crimes soient légalisés rétroactivement. Cette position est tout aussi mauvaise que celle de l'état policier fasciste qui lui est diamétralement opposée.

Votre ministère a déjà déclaré que l'amnistie du 30 novembre 1972 constituait une dernière chance. Si vous continuez de donner d'autres dernières chances, la crédibilité du gouvernement canadien ne vaudra plus grand-chose. Votre document traite très exactement des immigrants qui ont profité de l'amnistie et des immigrants légaux qui ont suivi les voies normales. Ces gens seront victimes de discrimination et en voudront à un gouvernement qui ne tient pas sa parole.

L'établissement conditionnel n'est qu'un déguisement. Il s'agit en fait d'une amnistie et tous les arguments contre celle-ci tiennent toujours. La Loi comprend déjà des dispositions, dont vous avez bien fait de parler, qui touchent les réfugiés politiques et les "circonstances exceptionnelles".

La situation est claire. Cette sympathie envahissante à l'endroit des criminels que vous exprimez continuellement dans votre document va de pair avec l'attitude actuelle qui veut qu'on fasse fi de la loi et que les citoyens respectueux de la loi soient de moins en moins en sécurité. Il est plus difficile de respecter la loi que de la transgresser et les citoyens qui la respectent méritent la reconnaissance et la protection du gouvernement.

La question est simple. Les lois sont claires et très humaines. Il n'est vraiment pas nécessaire de discuter. Notre pays ne profiterait

.../3

vraiment pas de la légalisation du statut de quelque 200 000 criminels, qu'ils soient de bonne foi ou non.

L'immigration a toujours eu un rôle important dans la vie canadienne. Elle est importante, mais on devrait la freiner en ces temps où le chômage est élevé. Lorsque l'économie aura récupérée, c'est alors que nous devrions accueillir les immigrants légaux qui auront quelque chose à nous apporter.

Je n'ai qu'une suggestion à faire au sujet de l'exécution de la loi et la voici: la loi doit être modifiée de façon à prévoir la confiscation de tous les biens et propriétés que l'immigrant illégal a pu accumuler pendant qu'il travaillait au Canada.

Merci de m'avoir écouté.

Bien à vous,

Wade Seeze

Wade Seeze
304 - 1340, rue Burnaby
Vancouver 5 (C.-B.)
Canada V6E 1R1
(604) 681-0436

Annexe W

(TRADUCTION)

545, avenue Soudan
Toronto (Ontario)
M4S 1X1

Monsieur W.G. Robinson
Conseiller spécial du
ministre de l'Emploi et de l'Immigration
Case postale 2090, succursale "B"
Hull (Québec)
J8X 3Z2

Monsieur,

Objet: Les immigrants illégaux

L'immigration se fait par des gens. Ce sont des gens qui obéissent aux lois et des gens qui contournent ces mêmes lois. Du moment que nous sanctionnons la contravention, nous rendons la loi nulle. C'est aussi simple que cela.

Pourquoi avons-nous des immigrants illégaux? Pour une bonne part, ce sont des gens qui ne se qualifieraient pas comme immigrants au Canada. Il est évident que ce ne sont pas des gens qui ont de fortes convictions morales. Ils complotent avec d'autres pour contourner la loi. Quand ils complotent, autour de la table de la cuisine ou dans la salle de séjour, pour déjouer les autorités, qu'enseignent-ils à leurs enfants? Les enfants apprennent par l'exemple que les lois du pays (le Canada) ne méritent pas d'être respectées et qu'on peut y désobéir impunément.

Si les gens choisissent de venir ici à titre de visiteurs et qu'ils transgressent nos lois en demeurant ici illégalement, les problèmes auxquels ils font face sont les leurs, non les nôtres, de même que pour toute personne qui commet un acte illégal.

Le ministère fédéral de l'Immigration est considéré par le grand public comme veule et inefficace. À chaque fois qu'il se laisse influencer par une autre "histoire triste", il contribue à l'érosion du respect que le public lui porte. On ne le voit jamais (ou presque jamais) se porter à la défense de ses politiques, au contraire il semble ajuster ses politiques pour accomoder la partie qui crie le plus fort.

.../2

C'est de là que vient une bonne partie de notre problème. Comme Henny Youngman, le ministère n'est pas respecté! S'il accorde encore une autre amnistie aux immigrants illégaux, il ferait aussi bien de plier bagage et de quitter la scène. Personne ne le prendra au sérieux.

Comme nous l'avons dit, l'immigration se fait par des gens. Le ministère connaît bien le type de personne qui demeure au Canada illégalement. Le ministère est au courant de toutes les petites combines telle la femme qui vient au Canada comme domestique, qui quitte ce poste pour un emploi dans une fabrique, qui a un enfant par la suite et qui crie à l'injustice lorsqu'on lui demande de partir. Les dossiers du ministère renferment une foule de cas semblables. Que peut-on faire?

Ces immigrants illégaux sont en contact avec quelqu'un dans la communauté, un parent ou un ami. Il doit y avoir de réelles sanctions contre ceux qui abritent ou qui encouragent les immigrants illégaux. Quiconque serait trouvé coupable à ce titre devrait être expulsé ou perdre, pour une bonne période de temps, le droit de faire venir d'autres membres de sa famille au Canada soit comme visiteurs soit comme immigrants.

Le ministère joue beaucoup trop à la poule mouillée lorsqu'il s'agit de définir le terme "famille". Quand on pense au fort pourcentage du contingentement d'immigration qui est attribué aux cas de "réunion", nous remettons en question l'interprétation du terme "famille". La définition actuelle est, de toute évidence, trop vaste. Une famille devrait être composée de la mère, du père et des enfants mineurs. La définition absurde qui englobe oncles, tantes et cousins ne devrait plus avoir cours. Les personnes âgées ne devraient être admises que lorsqu'il y a des enfants capables d'endosser la pleine responsabilité d'en prendre soin.

Les rejetons adultes devraient être tenus de se qualifier personnellement selon les normes. La domestique qui entre au Canada en déclarant qu'elle n'a pas d'enfants puis qui se souvient soudain, lorsque cela lui convient, qu'elle en a une demi-douzaine dans son pays devrait être tenue à sa déclaration originale. En ce qui concerne l'Immigration canadienne, elle est sans enfants et les histoires tristes publiées en première page du Toronto Star ne devrait en rien changer cela. Si elle veut retrouver sa famille, qu'elle retourne auprès de ses enfants.

Il semble que la majorité des immigrants illégaux arrivent au Canada par avion. Il y a un nombre restreint d'aéroports canadiens capables d'accueillir les vols internationaux. En notre ère de technologie de pointe, on peut certainement programmer un système de vérification pour assurer le contrôle. Nous ne pouvons croire que c'est impossible. Tout ce qu'il faut c'est la volonté de le faire. Mettons donc la technologie de pointe à notre service dans le domaine de l'Immigration.

.../3

Que le ministère se débarrasse de ses oeillères qui l'empêchent de voir que son manque de respect pour ses propres lois entraîne tous les Canadiens à oublier le respect qu'ils doivent à toutes les lois. C'est aussi simple que cela.

Sincèrement,

Ina Van Dyck et plusieurs autres avec qui je me suis entretenue.

P.S. Je suis née au Canada et monsieur Axworthy, à titre de citoyen de l'Ouest, comprendra tout de suite la définition de mon lieu de naissance qui apparaît sur mon certificat de naissance: Sec. 27, Tp33, Rge13, W3rd, Sask.

Annexe X

(TRADUCTION)

UNITED NATIONS
HIGH COMMISSIONER
FOR REFUGEES

Branch Office for Canada

Télégraphe: HICOMREF OTTAWA
Téléphone: 232-0909

PAR PORTEUR

NATIONS UNIES
HAUT COMMISSARIAT
POUR LES RÉFUGIÉS

Délégation pour le Canada

280, rue Albert
Suite 401
Ottawa (Ontario)
CANADA K1P 5G8

le 5 avril 1983

Monsieur W.G. Robinson
Conseiller spécial du
ministre de l'Emploi et de l'Immigration
Case postale 2090, succursale "B"
Hull (Québec)
J8X 3Z2

Monsieur,

Objet: Document de travail sur les immigrants illégaux

Nous vous remercions de nous avoir fait parvenir pour commentaires votre document traitant de la question des immigrants illégaux qui nous est parvenu en même temps que votre lettre du 1er juin 1983. Nous en avons pris connaissance avec beaucoup d'intérêt et vous faisons part des remarques suivantes:

I L'ENVERGURE DU PROBLÈME

Nous sommes d'accord que la stricte application de la législation en matière d'immigration doit être "pondérée grâce à un pouvoir discrétionnaire" dans les cas qui soulèvent des aspects humanitaires. En effet, lorsqu'il s'agit d'un cas touchant le statut de réfugié, les instruments internationaux obligent le Canada à agir de façon humanitaire.

Dans le cadre de nos activités, nous venons en contact direct avec des personnes qui s'adressent à nos services pour obtenir des renseignements

.../2

au sujet du système canadien d'établissement du statut de réfugié. La plupart de ces personnes sont au Canada soit avec des visas valables de visiteurs soit avec des visas qui viennent tout justement d'expirer. Au cours des deux ans et demi que j'ai passé comme conseiller juridique au Bureau de la direction du HCNUR, je n'ai pas trouvé un seul cas où une personne qui avait l'intention de demander le statut de réfugié était dans la "clandestinité" et n'était pas disposée à se faire connaître des autorités de l'immigration pour obtenir le statut de réfugié. Quel que soit le nombre d'immigrants illégaux au Canada, peu nombreux sont ceux qui pourraient demander le statut de réfugié.

Cela est dû, croyons-nous, à l'accès facile au système d'établissement du statut de réfugié et à la publicité qu'il a reçue grâce au rapport du groupe de travail sur le sujet de même qu'à ce que le Ministre a annoncé par la suite. De plus, il semble que la plupart des réfugiés authentiques soient disposés à se présenter aussi rapidement que possible aux autorités de l'immigration afin de bénéficier de la protection qu'ils se verront accorder en qualité de réfugié et de rendre leur vie un peu plus stable.

On a dit que le processus d'établissement du statut de réfugié était exploité par des personnes qui cherchaient à prolonger leur séjour au Canada. Bien que cela soit indubitablement vrai, ce ne l'est que dans une proportion infime. Même si nous ne pouvons pas vous fournir des statistiques à ce sujet, je suis certaine que monsieur Stern pourrait vous faire connaître les chiffres au sujet du nombre de demandes considérées comme manifestement illégitimes. De plus, de ce total, le nombre des demandes nettement abusives sera encore plus restreint. Néanmoins, ces demandes mettent des pressions injustifiables sur le processus d'établissement du statut de réfugié et occasionnent des retards considérables. Une "amnistie" conditionnelle ou d'une autre nature contribuerait quelque peu à amenuiser ce problème et permettrait de traiter rapidement les demandes authentiques.

En plus de venir en contact avec des requérants du statut de réfugié éventuels, nos services sont aussi sollicités par ceux que l'Assemblée générale de l'ONU a décrit comme des personnes dans une situation semblable à celle du réfugié. Ce sont des personnes qui, bien qu'elles n'aient pas elles-mêmes été victimes de persécution, sont des ressortissants d'un pays en proie à des conflits ou à des bouleversements où il est à peu près impossible de vivre en toute sécurité. Le Canada a réagi à la situation de ces personnes en leur offrant l'occasion d'obtenir le droit de résidence de l'intérieur du pays. L'exemple le plus récent est la situation des Iraniens au Canada depuis le 1er mars 1983.

Notre expérience nous a permis de constater que bon nombre de personnes illégalement au Canada appartenant à des groupes qui pourraient

.../3

tirer partie de ces programmes ne savent pas que ceux-ci existent. Une meilleure publicité réduirait par conséquent le nombre des immigrants illégaux et allègerait le fardeau des autorités chargées de l'exécution de la Loi sur l'immigration. Nous croyons qu'il faudrait donner autant de publicité pour les personnes qui viennent de pays où le Canada n'expulse personne. Peut-être cela encouragera-t-il ces personnes à se présenter volontairement plutôt que de laisser au service d'exécution de la loi la tâche de les débusquer.

Au sujet des raisons qui poussent des personnes à devenir des immigrants illégaux au Canada, nous croyons qu'il existe une corrélation entre l'entrée illégale et les faiblesses des formalités de sélection à l'étranger. Le Comité consultatif du statut de réfugié rencontre de temps à autre des cas de requérants qui sont entrés au Canada après s'être vus refuser leur demande par une mission canadienne à l'étranger. Leurs demandes avaient été rejetées soit parce qu'on ne les avait pas reconnus comme réfugiés soit parce qu'on avait décidé qu'ils ne pourraient pas réussir à s'établir au Canada. Si le Ministre reconnaît la personne comme réfugié et qu'elle réussit à bien s'établir au Canada, il faut alors remettre en cause les formalités que l'on utilise à l'étranger pour établir le statut de réfugié et décider des chances d'un établissement réussi.

De plus, on a déjà vu des familles de requérants du statut de réfugié débarquer au Canada et y demeurer de façon illégale. Cela peut arriver parce que le requérant est souvent le seul moyen de subsistance de la famille et que celle-ci trouve la vie difficile sans la présence de ce dernier. Il est question ici de subsistance psychologique aussi bien que financière. Les missions canadiennes à l'étranger n'accordent pas de visa de visiteur aux familles des requérants du statut de réfugié pour des raisons que nous comprenons. La solution à ce problème repose sur une accélération du processus d'établissement du statut de réfugié, solution que l'on s'efforce présentement d'atteindre. Cependant, la priorité évidente qu'il faudrait accorder au traitement des demandes de réunification familiale une fois que les personnes ont reçu leur statut de réfugié est aussi importante. Donner la priorité à la réunification de la famille des réfugiés irait dans le sens des principes exprimés dans la Convention relative au statut des réfugiés en 1951 qui recommande aux gouvernements de prendre les mesures nécessaires pour assurer la protection de la famille du réfugié principalement dans le but de faire en sorte que l'unité de la famille du réfugié soit maintenue particulièrement dans les cas où le chef de la famille a satisfait aux conditions nécessaires pour son admission dans un pays en particulier.

II TRAITEMENT EXCEPTIONNEL DES IMMIGRANTS ILLÉGAUX AU CANADA

Nous avons déjà dit que nous verrions d'un bon oeil un programme de législation qui libérerait le processus d'établissement de statut de réfugié des demandes manifestement abusives et injustifiées. Nous suggérons

.../4

de considérer le modèle du système "selon chaque cas" que vous avancez qui serait doté de lignes directices précises et bien connues et exploité par des personnes qui comprendraient bien la nature humanitaire du programme. En effet, ce sont là les aspects généraux du processus d'établissement du statut de réfugié, en premier lieu, et ce sont les caractéristiques mêmes d'un système juste et humain.

III CONTRÔLE AUX POINTS D'ENTRÉE

À cet égard, nous désirons soulever que peu importe les contrôles aux points d'entrée envisagés, il faudra appliquer scrupuleusement les exigences fondamentales suivantes.

(Traduction libre) "Le représentant compétent (par exemple l'agent de l'immigration ou le policier à la frontière) à qui le requérant s'adresse à la frontière ou sur le territoire d'un État contractant devrait avoir des instructions précises pour traiter les cas qui pourraient être de la compétence des instruments internationaux pertinents. Il faudrait exiger qu'il procède en conformité du principe de "non refoulement" et qu'il réfère les cas de cette nature à une autorité supérieure".

Cette exigence a été recommandée dans le programme du Comité exécutif du Haut Commissariat lors de sa 28ième session, le 10 octobre 1977.

IV EXÉCUTION DE LA LOI AU CANADA

Nous nous inquiétons aussi à propos de l'idée de confier la responsabilité de l'exécution de la loi aux forces de l'ordre. Nous sommes d'accord que la nature de l'immigration illégale en soi ne se prête pas facilement au genre d'activité d'exécution reliée aux éléments criminels. Cela est encore plus vrai lorsque l'immigrant illégal est un réfugié dont les expériences dans son propre pays lui font craindre davantage les autorités d'exécution de la loi de quelque pays que ce soit.

La Convention relative au statut des réfugiés de 1951 tient compte de cette question et reconnaît aussi qu'en raison de la nature de leurs problèmes, des réfugiés peuvent en effet devoir pénétrer ou demeurer dans un pays de façon illégale. L'article 31(1) déclare:

> Les États Contractants n'appliqueront pas de sanctions pénales, du fait de leur entrée ou de leur séjour irréguliers, aux réfugiés qui, arrivant directement du territoire où leur vie ou leur liberté était menacée au sens prévu par l'article premier, entrent ou se trouvent sur leur territoire sans autorisation, sous la réserve qu'ils se présentent sans délai aux autorités et leur exposent des raisons reconnues valables de leur entrée ou présence irrégulières".

.../5

V EXIGENCES CONCERNANT LA PROROGATION DU VISA DE VISITEUR

À ce chapitre, nous voulons réitérer que l'application adéquate de procédures à l'étranger qui traiteront de façon juste et généreuse les réfugiés et leurs familles réduira l'abus du système de visa.

Pour ce qui est du visa obligatoire, nous croyons qu'il y aurait lieu de formuler des lignes directrices pour son imposition. Si une affluence importante de cas d'un pays donné provoquait une augmentation significative du nombre des demandes de statut de réfugié, il ne faudrait imposer l'exigence d'un visa qui si le CCSR avait fait savoir au Ministre que la plupart de ces demandes étaient abusives plutôt que simplement illégitimes. Il faudrait que le CCSR soit consulté de près en la matière, compte tenu de l'étude attentive qu'il fait de chacun des cas liés à cette affluence.

V CONCLUSION

Nous sommes d'accord avec vous que l'immigration "est un processus typiquement humain". Nous désirons souligner que pour les réfugiés qui sont impliqués dans ce processus, les conséquences peuvent être profondes une fois le processus terminé. Pour cette raison, nous demandons que toute politique formulé au sujet des immigrants illégaux au Canada tienne compte des réfugiés et reflète les vues que nous avons exprimées ci-haut.

Nous tenons à vous remercier de l'occasion qui nous a été donnée de vous faire part de nos opinions. Si vous sentiez le besoin d'en discuter plus en profondeur, nous serions heureux de le faire avec vous.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

Susan Davis,
Conseillère juridique

c.c. Administration centrale du HCNUR, Genève

Annexe Y

(TRADUCTION)

Dan Heap, Député
Spadina

Chambre des communes
Ottawa, le 19 mai 1983

Monsieur W.G. Robinson
Conseiller spécial sur les immigrants illégaux et
l'Honorable Lloyd Axworthy
Ministre de l'Emploi et de l'Immigration
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)

Messieurs,

Je voudrais, en faisant des commentaires sur les immigrants illégaux au Canada, suggérer que notre attention porte surtout sur les causes de l'immigration illégale et sur les moyens d'y remédier afin de diminuer l'ampleur de ce problème.

Pour ce faire, nous devons d'abord rejeter la suggestion à l'effet que l'immigration illégale pourrait être amenée sous contrôle par le seul recours à des contrôles frontaliers plus étroits. Ce serait là une solution coûteuse, inhumaine et qui pourrait entraîner des abus possibles.

Je préconise une solution plus humaine appuyée par plusieurs groupes communautaires, par le Law Union of Ontario et par l'excellent mémoire de la Section immigration du Barreau canadien. Leur approche consiste à reconnaître que les procédures, les échelles de valeurs et les politiques actuelles sur l'immigration ont créé un désespoir qui pousse certains à tenter d'entrer ou de rester au Canada illégalement.

Quoiqu'il y ait plusieurs difficultés de ce genre, je voudrais souligner ce que je considère comme la préoccupation la plus importante et la plus justifiée, c'est-à-dire la famille.

Je crois que l'insuffisance de notre programme de réunification des familles a poussé plusieurs personnes à immigrer illégalement. Lorsque mon bureau de comté a dû traiter avec des immigrants illégaux, ces derniers avaient toujours de la parenté au Canada. Le texte de notre Loi sur l'immigration donne de la famille une définition très restreinte. Cette définition ne tient pas compte de la tradition ni de l'histoire du Canada, car bon nombre de nos ancêtres avaient des familles à multiples ramifications. En outre, on oublie que, dans la plupart des nations, les liens entre les membres d'une telle famille sont très étroits. Il y a peu de différence entre la catégorie des parents aidés pour laquelle on exige une offre d'emploi réservé et la catégorie des immigrants indépendants.

.../2

Je reconnais la valeur de continuer d'aider les requérants de la catégorie de la famille et de leur accorder la priorité. Toutefois, je propose avec insistance que l'on accorde la même importance à la famille à multiples ramifications.

Je propose en particulier que:

1. nous éliminions, pour la catégorie des parents aidés, les critères de sélection fondés uniquement sur la demande pour des compétences professionnelles;

2. nous modifiions la catégorie de la famille de façon à y inclure les enfants célibataires de tout âge;

3. lors de l'examen d'une demande parrainée, avant de la refuser, nous consultions le parrain ou le candidat sur les difficultés qui pourraient entraîner un refus. Ces cas résultent souvent de malentendus et peuvent exiger une considération particulière. Je suis très heureux de votre décision d'accorder des entrevues aux réfugiés et j'espère que la même procédure sera accordée aux canadidats des catégories de la famille et des parents aidés;

4. nous ré-évaluions l'échelle de valeurs réflétée par l'emplacement de plusieurs de nos bureaux à l'étranger, afin de rendre leur répartition plus juste et plus équilibrée. Nous avons 5 bureaux en Grande-Bretagne, 10 aux États-Unis, 1 aux Indes (qui dessert 8 autres juridictions), 3 en Amérique du Sud, en Amérique Centrale et aux Caraïbes, et 4 en France. Ceci est injuste et ne reflète pas la demande actuelle d'immigration.

Quant à la politique sur les personnes qui résident illégalement au Canada en ce moment, je suis plutôt d'accord avec le jugement de monsieur Robinson à l'effet que l'établissement conditionnel ou l'amnistie conditionnelle est impraticable et indésirable. Je suis fortement séduit par les recommandations du Barreau canadien, en particulier les nº 10 à 14, et les arguments qui les étayent dans le mémoire. Elles me semblent humaines (elles évitent de grands ennuis aux immigrants et à leurs familles) et efficaces (elles évitent les arriérés).

Enfin, je désire souligner qu'il n'y a aucune preuve que les immigrants contribuent au chômage net. Ils créent plus d'emplois qu'ils ne prennent. Par conséquent, nous devons tenter de normaliser leur statut.

Je vous prie d'accepter, Messieurs, l'expression de mon respect.

Dan Heap
Député de Spadina

Annexe Z

(TRADUCTION)

CENTRO PARA GENTE DE HABLA HISPANA

CENTRE POUR LES GENS DE LANGUE ESPAGNOLE
582A, RUE COLLÈGE, TORONTO (ONTARIO) CANADA M6G 1B3
TÉLÉPHONE (416) 533-8545 (416) 533-0680
(RENSEIGNEMENTS JURIDIQUES)

Monsieur W.G. Robinson
Conseiller spécial du
ministre de l'Emploi et de l'Immigration
Case postale 2090, succursale "B"
Hull (Québec)
J8X 3Z2

le 25 mars 1983

Monsieur,

Vous trouverez ci-joint nos observations sur la situation des immigrants illégaux et les solutions que nous proposons au problème.

Nous vous remercions à l'avance de l'attention que vous voudrez bien leur accorder.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur, l'expression de notre plus haute considération.

Stephanie Thomas
Avocate fonctionnelle

Le rapport sur les immigrants illégaux publié par le Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration a aidé à canaliser la discussion des questions entourant le sujet des immigrants illégaux. Nous croyons qu'il s'agit d'un exercice opportun et utile pour le public canadien dans son ensemble et pour les organismes au service des groupes d'immigrants en particulier. Cependant, en notre qualité de centre de services multiples qui se préoccupe principalement des besoins du groupe d'immigrants de langue espagnole de Toronto et des environs, nous sommes profondément inquiet des implications de bon nombre des recommandations du rapport. Nous croyons qu'il est important d'informer le Ministre des préoccupations sincères que nous avons et c'est pourquoi nous vous présentons les commentaires suivants sur chacune des recommandations du rapport.

Recommandation 1(a)

> Un Programme d'établissement conditionnel devrait être mis sur pied afin que les personnes qui se trouvaient illégalement au Canada au 1er juillet 1982 puissent se voir accorder le statut de résident temporaire pour une période probatoire de six ans avant de pouvoir obtenir celui d'immigrant reçu. Ces personnes devront se présenter volontairement et satisfaire à certains critères de base (ex. pas de casier judiciaire).

Nous mettons en doute le principe fondamental qui sous-tend cette recommandation énoncé dans la remarque qui l'accompagne, c'est-à-dire l'imposition d'une sanction pénale aux immigrants illégaux soit une période

probatoire de six ans, par le biais même du programme qui est censé régulariser leur statut. Nous pensons qu'une telle optique néglige la question de savoir pourquoi plusieurs immigrants illégaux se trouvent présentement au Canada et quelles mesures punitives ils ont déjà eues à subir en raison de leur statut. Plusieurs immigrants illégaux sont au Canada en raison des limitations et des délais inhérents du système actuel, en particulier à cause de l'échec des procédures de "réunification des familles". D'autres sont au Canada en raison de leur ignorance de la loi initialement, de la peur et parfois d'une incapacité de retourner dans leur pays d'origine. Durant leur séjour illégal au Canada, ils ont été complètement sans défense devant les abus de toutes sortes qu'entraînaient l'absence de droits juridiques et l'incapacité de faire valoir ceux qu'ils possédaient.

Voici quelques exemples concrets des genres d'abus en question: a) se voir imposer des augmentations de loyer contraires aux règlements, et souvent pour des taudis, b) obtenir moins que le salaire minimum et les avantages reconnus pour leur travail, c) subir un harcèlement sexuel au travail, d) être victime d'offenses criminelles comme les voies de fait ou le chantage, e) ne pas pouvoir se faire rembourser des dettes. Parce qu'ils ont peur d'être repérés, les immigrants illégaux se font exploiter dans toutes les situations mentionnées plus haut. De plus, s'ils ont des enfants, il leur est souvent impossible de les envoyer à l'école ou d'obtenir pour eux les soins médicaux dont ils ont besoin.

Les immigrants illégaux ont donc déjà été pénalisés en raison de leur statut et leur imposer une période probatoire de six ans serait

beaucoup trop excessif et les exposerait à d'autres abus. En effet, leur imposer une longue période probatoire c'est leur refuser les droits accordés aux immigrants reçus et perpétuer l'exploitation que déplorait le rapport car bon nombre d'entre eux craindraient de faire valoir leurs droits de peur des effets négatifs éventuels que cela pourrait avoir sur leur statut d'immigrant, c'est-à-dire qu'ils travailleraient pour moins que le salaire minimum de crainte d'être mis à pied et de mettre ainsi en danger leur résidence permanente éventuelle.

Sous un aspect plus pratique, nous doutons que la recommandation proposée soit efficace. L'expérience de l'amnistie accordée il y a environ dix ans a prouvé que les immigrants illégaux avaient extrêmement peur de se présenter jusqu'à ce que la nouvelle se répande chez les groupes d'immigrants que les requérants se voyaient accorder leur résidence permanente. Plusieurs immigrants illégaux ne voudront pas se présenter volontairement dans le contexte d'un programme incertain et long quand il n'y a pas de résultats positifs comme preuves à l'appui. Sous ce rapport, nous pourrions aussi mentionner que l'exigence de la présentation volontaire semble arbitraire et injuste. Il pourrait arriver que des personnes attendant les détails du programme soient arrêtées et deviennent ainsi inadmissibles à celui-ci.

Les requérants du statut de réfugié pourraient aussi subir des injustices. En raison des dispositions de la loi actuelle (c'est-à-dire qu'il n'y a aucune autorisation de travail et aucun droit d'appel à moins que la demande ne soit faite en vertu de l'article 45(1) au cours d'une enquête), la majorité des requérants qui sont des réfugiés choisissent de

faire des demandes sans invoquer ce statut. Si l'on décidait qu'ils ne peuvent pas se présenter volontairement pour faire partie du programme parce qu'ils sont déjà impliqués au niveau de l'exécution de la loi, il y aurait nettement injustice. Par exemple, on pourrait refuser un requérant qui aurait été sans statut pendant une journée seulement afin de conserver ses droits d'appel alors qu'on accepterait un immigrant illégal qui se serait servi de faux papiers et qui aurait travaillé sans autorisation pendant des années.

Enfin, il y aura un problème administratif: la charge de travail que cela imposera aux agents de l'immigration qui sont déjà surchargés. S'il est question de conseiller les requérants tout au long du processus (malgré les coûts évidents), on est en droit de se demander si le personnel en place a la capacité d'absorber la charge de travail. Par contre, si l'on ne fournit pas de conseils, cela ne vient qu'accentuer la nature purement punitive de la période probatoire dont nous avons déjà parlé.

En conclusion, nous recommandons de laisser tomber la période probatoire de six ans et d'aller plutôt dans le sens d'une évaluation et d'un traitement immédiats des cas en vue du droit d'établissement. Le rapport ne donne aucun critère spécifique au sujet de l'évaluation mais nous suggérons que les seuls critères devraient être ceux énoncés dans la Loi et que les critères de l'article 19 soient ceux qu'on applique en conséquence pour motiver l'exclusion au programme. Nous suggérons aussi de ne pas exiger la présentation volontaire pour être admis au programme.

Recommandation 1(b)

> Ce Programme d'établissement conditionnel devrait demeurer en vigueur trois ans, et être géré en collaboration avec des organismes non gouvernementaux de services communautaires.

Nous sommes d'accord que le programme reste en vigueur trois ans vu que la période de 90 jours du programme précédent était insuffisante pour faire parvenir l'information à tous ceux qui auraient été admissibles. Cependant, nous tenons encore une fois à soulever un point: si le temps nécessaire à la mise en place du programme s'écoule avant que les premiers requérants n'aient passé avec succès à travers le programme, il sera difficile de persuader les gens d'y participer.

Les remarques jointes à cette recommandation donnent aux organismes de services communautaires un rôle de conseiller et de service d'information que nous pourrions accepter si l'on nous accordait par le biais du PEAI ou autrement des fonds supplémentaires suffisants pour nous permettre de rendre les services additionnels en question. Cependant, nous nous opposerions vigoureusement à tout élargissement du rôle des organismes de services communautaires qui voudrait nous attribuer des fonctions de surveillance ou de "police". Des activités de ce genre saperaient complètement la crédibilité des organismes aux yeux des groupes d'immigrants et sèmeraient le doute à l'égard de tous les autres services que nous offrons. Nous demandons que toutes les activités de surveillance demeurent la responsabilité du personnel de la Commission.

Recommandation 1(d)

Le contingentement annuel d'immigrants légaux devant être admis de l'extérieur du Canada ne devrait pas être touché par le nombre d'immigrants illégaux que le Programme d'établissement conditionnel permettra de mettre au jour.

Nous sommes d'accord que le contingentement d'immigrants légaux ne soit pas touché par le nombre d'immigrants illégaux impliqués dans le Programme d'établissement conditionnel.

Recommandation 1(c)

Un mécanisme d'identification sûr devrait être adopté à l'intention des participants au Programme d'établissement conditionnel.

Recommandation 2(a)

Un système électronique de surveillance des entrées et des sorties devrait être installé afin que les fonctionnaires à l'immigration au Canada aient dans leurs dossiers les données relatives à l'identité, au pays d'origine et au nombre d'étrangers qui entrent au Canada, qui en sortent ou qui sont censés le quitter.

Recommandation 2(b)

Le Ministre devrait dresser une liste des exemptions qu'il serait raisonnable d'autoriser quant à l'application des règles du système de surveillance des entrées et sorties.

Recommandation 3

Le système d'examen primaire global aux points d'entrée devrait reconnaître la nécessité d'un contrôle accru en matière d'immigration.

Nous mettons sérieusement en doute l'à-propos et l'efficacité de ces recommandations. Elles comprennent des conséquences à l'égard des droits civils de toutes les personnes qui partent du Canada, y entrent et y vivent et, compte tenu de cela, il faudrait les soumettre à un examen attentif. La place grandissante du gouvernement dans la société moderne et tout particulièrement la collecte et l'emmagasinage de plus en plus répandus de données au sujet des activités des particuliers et les possibilités de vol ou d'abus de ces renseignements soulèvent de plus en plus de craintes chez les citoyens. Ces craintes ne sont ni déraisonnables ni injustifiées si l'on tient compte du fait que la pierre angulaire d'un gouvernement démocratique est la responsabilité et la liberté individuelle -- la liberté contre l'ingérence du gouvernement et la responsabilité de veiller à ce que la volonté de l'ensemble des citoyens soit exprimée dans les politiques énoncées grâce à la participation au processus électoral. Il est absolument nécessaire de faire la preuve que le but de toute politique ou de tout programme affectant les droits civils fondamentaux de la population entière dépasse nettement en importance toute érosion des droits en question et soit donc pleinement justifié. Nous ne croyons pas que les recommandations proposées puissent respecter ce critère.

Le mécanisme que l'on propose afin d'appréhender un infime pourcentage de la population imposera des restrictions injustes sur toute la population, y compris les résidents permanents et les citoyens. Une telle pratique fait beaucoup penser au régime des "cartes d'identité" en vigueur dans plusieurs pays régis par des gouvernements autoritaires et oppressifs. La population canadienne ne voudrait pas d'un système d'identification global dont on se servirait pour aider à arrêter des personnes que l'on soupçonnerait d'actes criminels parce qu'il constituerait une violation injustifiée de ses libertés civiles. Sûrement cette objection serait encore plus forte en ce qui a trait aux recommandations proposées qui entraîneraient une violation semblable des libertés civiles par le biais d'un programme qui viserait une partie encore plus restreinte de la population dont on ne peut qualifier les activités de "criminelles" et qui ne représente aucune menace à la sécurité de la société. Il faut évidemment faire la part des objectifs sociaux qui entrent en conflit. Nous sommes d'avis que les recommandations mentionnées ci-haut ne permettent pas de le faire et représentent une position vraiment extrême.

D'un point de vue pratique, on peut douter que les procédures recommandées soient même efficaces. La surveillance électronique aux États-Unis s'est révélée un échec monumental au chapitre du contrôle de l'affluence des immigrants illégaux. Au Canada, nous possédons déjà un système de papiers d'identification (les cartes d'assurance sociale qui comportent le "9" et les papiers identifiant les immigrants reçus) qui permet de repérer ceux que l'on soupçonne d'être des immigrants illégaux. Il est impossible de mettre en place des contrôles d'une efficacité absolue

sans verser dans le totalitarisme. Les gens sans scrupules ou désespérés trouveront le moyen de déjouer le système que ce soit au moyen de faux papiers, en traversant la frontière pendant la nuit ou en utilisant divers autres moyens d'entrer au pays de façon illégale. L'optique draconienne des recommandations ne peut se justifier, dans une société libre et démocratique, en termes d'efficacité, de nécessité ou d'équilibre raisonné des libertés civiles et nous demandons donc avec insistance de ne pas mettre en oeuvre ces recommandations.

Recommandation 2(c)

> Le Ministre devrait maintenir la politique actuellement en vigueur eu égard au pouvoir discrétionnaire qui s'exerce en matière de conditions d'obtention d'un visa.

Nous acceptons cette recommandation sous réserve d'une condition. Notre Centre dessert les groupes de langue espagnole et notre service juridique s'occupe de plusieurs requérants qui sont des réfugiés au sens de la Convention et qui viennent de pays de l'Amérique latine. Nous serions très inquiets si la politique du pouvoir discrétionnaire relative au visa avait pour effet de rendre impossible aux réfugiés au sens de la Convention de se rendre au Canada pour demander asile. Dans les pays qui font fi des droits de l'homme, les gens ne peuvent approcher en toute sécurité les autorités canadiennes. Souvent, la seule chance qu'ils ont de survivre est de venir à bout de se rendre au Canada et d'y faire une demande. Par conséquent, il faudrait éviter d'exiger un visa pour les ressortissants des pays qui violent les droits de l'homme et d'où proviennent des réfugiés.

Recommandation 4

Il faudrait examiner, afin d'en accroître l'efficacité, le système par lequel sont évalués les requérants et classés les immigrants éventuels.

Nous tenons à faire part de notre appui sans réserve à l'égard de cette recommandation qui, à notre avis, s'attaque réellement à ce qui est à la source du problème des immigrants illégaux. Comme nous l'avons souligné lors de notre critique de la proposition d'une période probatoire de six ans, l'optique punitive ne tient pas compte des raisons pour lesquelles les immigrants illégaux sont au Canada. On pourrait presque dire que le système inefficace et irréaliste que l'on utilise à l'heure actuelle en matière d'immigration contribue grandement et directement au problème de l'immigration illégale. En effet, le temps présentement requis pour l'examen d'un dossier d'immigrant est tout simplement inacceptable. Des conjoints sont séparés l'un de l'autre parfois pendant plusieurs années et souvent leur situation est des plus précaires. Qu'y-a-t-il d'étonnant à ce que des requérants légitimes qui font face à des délais qui semblent interminables et qui sont en proie à un stress émotif décident d'entrer au Canada illégalement pour y rejoindre leur famille? Il y a aussi des délais dans l'examen des demandes faites au Canada par des réfugiés. À Toronto, les requérants sans statut préalable qui se présentent volontairement pour faire des demandes de résidence doivent souvent attendre jusqu'à sept ou huit mois avant que ne soit fixée la date de l'enquête.

À cause d'autres retards au niveau de l'examen sous serment et de la transcription dactylographiée il peut s'écouler deux ans entre l'arrivée d'un immigrant et l'annonce de la décision du Comité consultatif sur le statut de réfugié. Pendant tout ce temps, le requérant est séparé de sa famille. Même lorsqu'il est accepté au niveau du Comité, il doit souvent attendre de douze à dix-huit mois avant que les membres de sa famille ne puissent le rejoindre au Canada, le temps de traiter leurs demandes. Évidemment, la période est encore plus longue dans les cas d'appel, ce qui impose des sacrifices intolérables et inhumains à des personnes dont plusieurs souffrent déjà des effets de la détention et de la torture.

Le système des catégories de la famille et des parents aidés ne tient pas compte de la situation dans des pays étrangers. Nos clients qui sont des ressortissants de l'Amérique latine ont une définition plus large de la famille que celle du Règlement de la Loi sur l'immigration. Il arrive souvent qu'un requérant ait été élevé par un parent qui ne répond pas aux critères de la catégorie de la famille (par exemple, une tante). Ce requérant a les mêmes liens affectifs et les mêmes responsabilités envers ce parent qu'un citoyen canadien envers sa mère - mais il ne peut le faire venir au Canada compte tenu des exigences actuelles relatives à l'emploi qui empêchent pratiquement les parents aidés de se faire accepter comme immigrants. C'est encore le système de l'immigration même qui pousse les gens à entrer illégalement. En conséquence, nous recommandons une révision en profondeur des systèmes d'évaluation, de classement et d'examen des demandes d'immigrants et de réfugiés éventuels.

Recommandation 5(a)

Emploi et Immigration Canada devrait jouer plus activement son rôle qui consiste à faire respecter la loi en cherchant à débusquer les immigrants illégaux, faute de quoi cette responsabilité devrait retourner aux autorités chargées de l'exécution de la loi.

Nous doutons qu'une mise en application plus active de la loi ne réduise de façon significative le nombre des immigrants illégaux vu que, comme nous l'avons noté ci-haut, le processus même de classement et de traitement des demandes favorise l'immigration illégale. La grande majorité des immigrants illégaux sont arrêtés après avoir été dénoncés par des amis, des parents ou des connaissances. En conséquence, nous doutons de la rentabilité d'une mise en application plus vigoureuse de la loi et nous suggérons qu'il serait plus efficace d'affecter des sommes à l'embauche de plus de personnel pour accélérer le processus. De plus, nous nous inquiétons de la persécution possible des groupes minoritaires plus visibles, surtout si la responsabilité de faire respecter la loi était transmise aux forces de l'ordre. Les policiers pourraient croire que cela leur donne le droit d'enquêter sur les organisations et les réunions publiques des groupes minoritaires en vue. Cela pourrait entraîner une augmentation de la tension raciale chez les groupes d'immigrants. Bref, nous pensons que les conséquences sociales et les coûts l'emportent sur les avantages.

Recommandation 5(b)

Il faudrait prendre les empreintes digitales de tout étranger visé par une ordonnance d'expulsion et ouvrir à son sujet un dossier auquel les autorités chargées de l'exécution de la loi devraient avoir accès.

La Loi sur l'immigration permet déjà de prendre les empreintes digitales des étrangers expulsés. Cependant, le processus normal ne comprend pas la dactyloscopie et nous nous opposons à toute modification à cet égard parce que les infractions à l'égard de l'immigration ne sont pas analogues à des infractions criminelles et qu'il ne faudrait pas les considérer comme telles. Les empreintes digitales des individus impliqués au niveau criminel auront été prises automatiquement.

Recommandation 6(a)

Les peines dont sont passibles, aux termes de la Loi de 1976 sur l'immigration, ceux qui embauchent sciemment des étrangers illégalement installés au Canada devraient être plus strictement imposées dès qu'aura été réalisée une campagne de publicité à cet effet.

Nous sommes d'accord avec la proposition mais nous mettons en doute de nouveau la rentabilité de la campagne de publicité.

D'habitude, ce sont de grands groupes d'immigrants illégaux qui sont embauchés dans un secteur manufacturier reconnu et non de simples employés dans des petites entreprises. Les responsables de l'immigration

connaissent les usines où de telles pratiques ont cours dans leur région et les employeurs sont au courant de la loi, bien qu'ils choisissent de ne pas s'en occuper dans leur recherche d'une main-d'oeuvre bon marché. Par conséquent, il est douteux qu'une campagne coûteuse de publicité soit avantageuse.

Recommandation 6(b) et 6(c)

> Il faudrait définir des directives plus précises décrivant les pièces d'identité que les employeurs et les syndicats doivent exiger des personnes étant considérées pour un emploi.
> Une étude devrait être entreprise afin de trouver des façons d'accroître la fiabilité du système des cartes d'assurance sociale.

Nous pensons que ces deux propositions soulèvent les mêmes questions à propos des libertés civiles que celles que nous avons notées dans nos commentaires sur les recommandations 1(d), 2(a), 2(b) et 3. Nous insistons que ces contrôles seraient imposés à la totalité de la population canadienne afin d'appréhender qu'une infime minorité. Tout compte fait, nous ne les croyons pas justifiées.

Recommandation 7

> Une campagne d'information devrait être lancée tant au Canada qu'à l'étranger afin de bien informer les immigrants éventuels au sujet de la procédure à suivre et de la réalité du milieu canadien, et

de réduire de ce fait le rôle que jouent des agents sans scrupules dans la progression du débit de l'immigration illégale.

Nous appuyons cette recommandation sans réserve. Impliqués comme nous le sommes au niveau des groupes d'immigrants, nous sommes au courant des pratiques douteuses qu'utilisent certains agents sans scrupules et de l'indigence et de la misère qui peuvent en résulter. Nous pensons aussi qu'une importante campagne d'information donnant des renseignements précis au sujet de la situation actuelle au Canada et des lois relatives à l'immigration pourrait se révéler fort efficace pour réduire la progression du débit de l'immigration illégale. Plusieurs personnes qui font face à des conditions économiques atroces dans leur pays agissent en désespoir de cause et viennent au Canada sans être au courant de la situation économique et des lois canadiennes. Une information précise leur permettrait d'évaluer leur situation de façon plus réaliste.

Recommandation 8

Il y aurait lieu d'examiner le mode de financement des organismes non gouvernementaux de services d'immigration afin de supprimer le dédoublement des services offerts, et d'accroître quand il est justifiable le recours à ces organisations.

Nous ne sommes pas opposés à une révision du mode de financement des organismes non gouvernementaux de services d'immigration. S'il y a réellement dédoublement des services, une révision s'impose. Cependant, il nous est difficile de voir où ce dédoublement existe vu l'augmentation

extraordinaire de la demande de services que nous avons connue l'année dernière. À titre d'exemple, nos statistiques sur les conseils fournis par notre service juridique indiquent une augmentation de 59 pour cent par rapport à l'année précédente. Nous serions très intéressés à participer à une révision quelconque vu que nous pensons être en mesure d'évaluer le niveau et les genres de demandes de services.

Nous avons aussi plusieurs commentaires à faire au sujet d'un élargissement possible des services. Compte tenu que nous sommes presque rendus actuellement à la limite de nos ressources pour faire face à l'augmentation de la demande de services, tout élargissement de notre rôle dans le cadre d'un éventuel Programme d'établissement conditionnel nécessiterait une augmentation correspondante du financement que nous recevons. Si notre rôle devait être élargi, il faudrait évidemment modifier le mode actuel de financement du PEAI pour inclure les cas qui ne correspondent pas aux critères actuels (c'est-à-dire les cas de personnes qui sont ici depuis plus de trois ans et qui sont des immigrants illégaux).

Nous tenons cependant à réitérer que quoique nous accepterions de conseiller et de plaidoyer dans le cadre du Programme d'établissement conditionnel, nous ne voudrions pas d'un rôle d'agent chargé de l'exécution de la loi ou "d'agent de probation". Tout rôle relié à l'exécution de la loi détruirait complètement notre crédibilité et notre utilité au sein des groupes ethniques. Il mettrait en jeu la réussite de tous nos autres programmes et services et serait totalement contraire à la conception que le Centre et ses conseils communautaires se font de notre rôle dans la communauté.

Nous ne voulons pas terminer sur une note complètement négative ou critique. Nous sommes d'avis, qu'étant donné les lacunes du Rapport du Conseil consultatif, il y aurait lieu d'étudier encore plus les problèmes reliés à l'immigration illégale. À cet égard, nous voulons offrir certaines suggestions que nous espérons constructives.

Notre première suggestion porte sur une analyse de l'envergure du problème actuel. Le Rapport du Conseil avance un chiffre de 200 000 immigrants illégaux au Canada et souligne que les estimations varient beaucoup. À notre avis, il est essentiel d'arriver à une estimation raisonnablement fiable et documentée du nombre d'immigrants illégaux avant de pouvoir proposer une solution valable. Bien qu'évidemment nous n'avons pas de statistiques sûres à l'appui et que nous nous prononçons qu'à partir de notre observation de la communauté d'immigrants, nous pensons que le nombre d'immigrants est probablement inférieur à celui que donne le Rapport. Nous croyons que l'envergure du problème influerait grandement sur l'optique sous laquelle envisager la solution et que ce renseignement est essentiel à l'établissement d'une politique bien élaborée et rationnelle.

En particulier, une estimation fiable du nombre des immigrants illégaux rejoint très bien les critiques que nous formulions à propos du resserrement proposé de l'application de la loi au moyen de la surveillance électronique, des rapports, de la dactyloscopie, ainsi de suite. Si beaucoup moins de 200 000 personnes sont impliquées, cela renforce notre argument fondamental au sujet des libertés civiles. En conséquence, nous sommes contre l'adoption d'une optique d'exécution rigoureuse de la loi

parce qu'elle serait inefficace et constituerait une ingérence injustifiable au niveau des droits de la grande majorité des visiteurs et des résidents du Canada. Nous croyons qu'une telle optique offrirait aucune solution à long terme. À cet effet, notre troisième suggestion porte sur une analyse des causes de l'immigration illégale au Canada. Évidemment, nous ne pouvons pas modifier les situations sociales, politiques et économiques des pays d'où proviennent les immigrants illégaux au Canada. Néanmoins, comme nous l'avons déjà dit, nous croyons qu'il est essentiel de faire les changements possibles et nous suggérons d'examiner et de modifier notre politique de l'immigration et l'administration de celle-ci en ce qu'elles créent des conditions qui favorisent l'immigration illégale. On a toujours analysé la démographie de l'immigration en termes de facteurs "d'attirance" et "de rejet". Il serait vain de renforcer les mesures d'exécution de la loi tout en conservant les facteurs administratifs et de politique qui "attirent" les immigrants illégaux.

Notre dernière suggestion porte sur les visas obligatoires. Bien que nous constations l'intérêt, du point de vue de la rentabilité et de la simplicité, d'augmenter les exigences relatives au visa, nous nous inquiétons beaucoup des répercussions qu'elles pourraient avoir pour les réfugiés au sens de la Convention. Nous insistons fortement sur le fait qu'imposer des visas obligatoires aux pays d'où proviennent des réfugiés irait absolument à l'encontre des traditions humanitaires du Canada. En l'occurrence, imposer des visas obligatoires aux pays de ce genre en Amérique latine et en Amérique du Sud nous inquiéterait au plus haut point. En effet, à cause de la situation géographique de ces pays, le Canada et les

États-Unis sont souvent les seuls refuges réalistes et abordables pour des personnes en proie à des persécutions sévères. Le climat socio-politique qui prévaut dans nombre de ces pays est tel que les requérants ne peuvent même pas approcher les représentants canadiens pour faire leur demande vu qu'ils mettraient leur vie encore plus en danger par le simple fait d'approcher les autorités canadiennes dont les bureaux peuvent être facilement surveillés par les services de sécurité des gouvernements en place. En de telles circonstances, celui qui demande refuge n'a pas d'autre choix que de s'introduire au Canada ou aux États-Unis pour faire sa demande en sécurité à son arrivée. Imposer des visas obligatoires aux pays d'Amérique latine d'où proviennent des réfugiés barrerait la seule voie de sortie possible dans bien des cas. Nous nous opposons vigoureusement à de telles exigences quant aux visas et recommandons fortement de ne pas les imposer.

Stephanie Thomas,

Pour le Centro para gente de habla hispana

(Centre pour les gens de langue espagnole)

le 25 mars 1983

Annexe AA

(TRADUCTION)

204 - 290 nord, rue Mary
Oshawa (Ontario)
L1G 5C8

le 20 mars 1983

Monsieur Axworthy, Député

Monsieur,

On parle beaucoup des immigrants illégaux vivant au Canada et de l'amnistie qu'on leur accorderait. Nous voudrions exprimer notre vive impression de grande injustice pour ceux qui, depuis des années, tentent de se faire admettre au Canada en bonne et due forme.

Parmi ces gens se trouvent mon frère et ma soeur qui résident actuellement en Guyane en Amérique du Sud. Depuis plusieurs années ils demandent d'être admis, sans succès, en passant par les voies appropriées. Dieu seul sait pourquoi on leur a refusé l'admission alors que tant d'autres sont acceptés au pays qui vivent alors de prestations du Bien-Être social, aux crochets des contribuables. Notre situation financière est stable et nous possédons une maison de trois étages d'une surface de plus de 3 000 pieds carrés. Nos salaires réunis dépassent 50 000$ par année. Que peut-on offrir de plus pour faire venir un parent?

Nous sommes seuls. Ni mon mari, ni moi n'avons de la parenté au Canada. Nous nous ennuyons, et Dieu sait que nous avons trimé dur au cours des huit dernières années et que nous n'avons jamais été en chômage. Nous vous serions reconnaissants de faire quelque chose pour aider nos parents.

Bien à vous,

SITA Y. RAMBAJAN

ANNEXE BB

(TRADUCTION)

KNAZAN, JACKMAN & GOODMAN
Avocats

Brent Znazan
Barbara Jackman
Nancy Goodman

165, avenue Spadina
Bureau 33
Toronto (Ontario)
M5T 2C4
Tél: (416) 596-8520

le 25 mai 1983

Monsieur Gerry Robinson
3200 - 4, Place Bentall
1055, rue Dunsmuir
Case postale 49360
Vancouver (C.-B.)
V7X 1P2

Monsieur,

Objet: Recommandations au sujet des immigrants illégaux

Comme je vous l'ai expliqué au téléphone aujourd'hui même, nous avons fait une ébauche de nouvelles recommandations au sujet de l'examen par la Commission de l'immigration des cas faisant intervenir des considérations humanitaires. Nous vous les envoyons au nom du Law Union d'Ontario. Nous n'avons pas sollicité l'approbation de la section de l'immigration de l'Association du Barreau canadien parce que les procédures touchant cette approbation sont trop longues dans la conjoncture. Après notre rencontre avec vous, nous avons décidé de préciser les catégories de personnes qui devraient pouvoir obtenir au Canada le droit d'établissement. Nous avons eu l'impression que vous vous interrogiez sur la possibilité de mettre en pratique à ce moment certaines des recommandations que l'Association du Barreau canadien et le Law Union vous avaient présentées. Nous insistons pour vous affirmer qu'à notre avis les recommandations proposées sont bien choisies et que le temps est opportun. Nous croyons fortement que ces recommandations devraient être mises en oeuvre, surtout les modifications recommandées pour les règlements visant les membres de la famille et la proposition particulière du Law Union au sujet du droit d'établissement des personnes qui sont actuellement au Canada sans statut.

Nous avons rédigé les lignes directrices ci-jointes à titre surtout de mesures temporaires qui peuvent être prises dès maintenant. Nous estimons que ces lignes directrices pourraient améliorer la situation présente de personnes qui devraient pouvoir demeurer au Canada pour des motifs de compassion ou d'ordre humanitaire. Nous croyons aussi que ces

.../2

lignes directrices aideront les agents d'immigration, tant au pays qu'à l'étranger, à comprendre l'esprit et l'intention des politiques humanitaires de la Commission et des objectifs énoncés dans l'article 3 de la Loi sur l'immigration de 1976.

Nous avons tenté de récrire les lignes directrices présentement formulées dans le Guide de l'immigration l'IS 1.39 de sorte qu'elles reflètent expressément nos préoccupations actuelles quant à l'application sur place des politiques et qu'elles soient plus conformes à l'esprit de nos recommandations.

Nous espérons que ces suggestions vous seront utiles. Veuillez communiquer avec nous si nous pouvons vous aider davantage.

Vos tout dévouées,

Barbara Jackman
Nancy Goodman

BJ/NG/db
Copie: Mademoiselle Jill McCaw

Nos conversations avec d'autres organisations communautaires, religieuses et ethniques et notre expérience auprès des immigrants illégaux et des personnes légalement au Canada qui cherchent au pays le droit d'établissement nous convainquent de l'importance d'élaborer un programme quelconque qui permettrait de tenir compte de considérations humanitaires lorsqu'il s'agit des demandes au Canada du droit d'établissement des personnes qui méritent clairement une attention spéciale. Comme nous l'avons expliqué lors de nos discussions avec vous et par l'intermédiaire du mémoire présenté par l'Association du Barreau canadien, les lignes directrices du Guide de l'immigration formulées dans le document l'IS 1.39 ne satisfont pas. Il nous a paru depuis quelques années que l'application des lignes directrices de l'IS 1.39 a été si limitée qu'elle ne semble avoir aucun effet pratique. Nous ne pouvons trop signaler le besoin de politiques plus claires qui précisent aux agents de la Commission et tout particulièrement aux bureaux régionaux de la Commission les catégories de personnes qui méritent une attention spéciale tout en permettant aux agents et bureaux d'user de leur jugement. Nous reconnaissons l'importance de pouvoir exercer son jugement personnel mais nous soulignons également le besoin d'éviter autant que possible le manque d'uniformité dans la façon dont la Commission traite les gens dans le cadre des lignes directrices appliquées aux cas individuels. Mais surtout, nous estimons qu'il faut définir plus précisément les critères et les catégories de façon à éviter qu'il y ait des interprétations diverses selon la région et le moment.

Nous recommandons pour ces raisons que certaines catégories de

personnes au Canada soient visées particulièrement par des lignes directrices ou des programmes spéciaux.

Il faut continuer de maintenir une perspective humanitaire dans la politique de l'immigration, conformément à la tradition humanitaire si souvent affirmée par le Canada et conformément aux objectifs formulés dans l'article 3 de la Loi sur l'immigration, et en particulier à l'objectif touchant la réunion des familles.

À notre avis, certains points préliminaires doivent être précisés clairement dans les lignes directrices de façon à ce que les agents sur place sachent comment mettre ces lignes directrices en vigueur.

Exercice du pouvoir discrétionnaire:

i. Lorsqu'on exerce le pouvoir discrétionnaire, les décisions sont évidemment prises "selon chaque cas". L'agent qui examine le cas et les agents de la Commission qui sont chargés de revoir les cas doivent faire preuve de discernement et, avant de faire les recommandations voulues, étudier chaque cas avec soin et tenir compte de tous les aspects de la situation du requérant et des personnes demeurant au Canada qui peuvent être touchées par la décision.

ii. En exerçant leur pouvoir discrétionnaire, les agents de la Commission sont tenus légalement d'agir de façon équitable envers le requérant et de s'assurer qu'il a pleinement l'occasion de présenter tout ce qui pouvait appuyer sa demande et de répondre à toute question qu'aurait la Commission de l'immigration au sujet de sa demande. Les agents sont tenus de ne pas se faire une opinion au sujet de la demande tant que le requérant

n'aura pas eu cette occasion et ils ne doivent pas se laisser influencer par des préoccupations qui ne se rapportent aucunement à la demande ou par des impressions formées à partir des caractéristiques de la nationalité, de la race ou de la religion d'une personne.

iii. Les lignes directrices ne sont pas des règles rigides. Elles n'envisagent pas toutes les possibilités et tel n'est pas d'ailleurs leur objet. Les lignes directrices constituent des exemples de cas qu'on pourrait considérer comme des cas qui justifient une attention spéciale dans le cadre général des considérations d'ordre humanitaire ou des motifs de compassion. Dans ce sens, les requérants qui satisfont aux paramètres établis dans les exemples donnés devraient donc mériter une attention spéciale; ce n'est que dans des conditions exceptionnelles qu'une recommandation défavorable serait donnée. Les requérants dont le cas n'entre pas dans le cadre des exemples donnés ne devraient pas éprouver de difficultés de ce fait. Les agents doivent se rendre compte qu'il ne s'agit là que d'exemples et que chaque cas doit être étudié. Les agents sont tenus légalement d'avoir l'esprit ouvert lorsqu'ils examinent les cas qui leur sont présentés. Les agents devraient donc être inspirés par le cadre général des considérations d'ordre humanitaire ou des motifs de compassion qui seront invoqués lorsque des difficultés inhabituelles, injustes ou indues seraient causées soit à la personne sollicitant l'examen de son cas, soit aux personnes au Canada avec lesquelles elle est associée, si elle n'était pas autorisée à demeurer au Canada pendant l'examen de sa demande de droit d'établissement. En évaluant ces difficultés, les agents doivent tenir compte de tous les facteurs, soit la période de temps qu'il faudrait

pour traiter à l'extérieur une demande de droit d'établissement, l'effet que la séparation aurait sur le requérant et sur les personnes avec lesquelles il s'associe, la situation qui existe dans le pays d'origine du requérant, la mesure dans laquelle le requérant dépend de personnes présentes au Canada sur les plans financier, psychologique ou émotif, le degré d'établissement et d'intégration du requérant au Canada ou la possibilité de cet établissement, la présence de membres proches ou autres de la famille au Canada, y compris les enfants du requérant nés au Canada et les membres de fait de la famille ainsi que l'âge et l'état de santé du requérant. Ces facteurs ne constituent pas une liste complète ou finale; il faut tenir compte d'autres facteurs considérés comme pertinents.

iv. Lorsque les agents d'immigration ou de visas constatent que la demande d'un requérant semble mériter l'attention pour des raisons humanitaires ou des motifs de compassion, les agents doivent enquêter sur la situation pour établir si elle mérite une considération spéciale. En effet, on doit accorder le même traitement aux requérants qui ne sont pas représentés par des avocats qu'à ceux qui le sont lorsqu'ils sollicitent expressément une attention spéciale en vertu des lignes directrices. L'agent doit indiquer à tout requérant qui n'a pas les services d'un avocat les documents voulus pour établir son cas pour des raisons humanitaires, y compris la preuve des liens de famille, des lettres justificatives et la preuve que des membres de la famille sont établis au Canada ainsi que tout autre document qui permettra une évaluation complète du cas. Les agents qui ne connaissent pas la situation dans un pays donné doivent demander au requérant de fournir des documents supplémentaires ou demander des conseils

aux bureaux régionaux qui devraient leur fournir des renseignements sûrs et complets sur les problèmes qui existent dans ce pays.

v. Bien que nombre de catégories ne se rapportent qu'aux demandes présentées au Canada, les agents des bureaux de visas situés à l'extérieur du Canada doivent se familiariser avec les lignes directrices et avec la façon dont elles peuvent s'appliquer à des demandes présentées à l'étranger. Il y a quatre aspects des considérations d'ordre humanitaire ou de motifs de compassion qui doivent être considérés dans les lignes directrices: i) les liens de famille étroits; ii) les résidents de fait; iii) les personnes qui éprouveraient des difficultés à rentrer dans leur pays d'origine ou dans leur lieu de résidence habituel; et iv) les programmes spéciaux dans les cas où la situation dans le pays d'origine est si grave qu'elle justifie des mesures d'exception en faveur de personnes présentement au Canada et en faveur de personnes qui ont de proches parents dans le pays d'origine. Ces mesures s'appliquent aux individus présents au Canada, qu'ils aient ou non un statut légal.

Les liens de famille étroits

Le refus du droit d'établissement donnerait lieu à des difficultés dans le cas d'un immigrant éventuel qui est ordinairement considéré comme membre de la famille d'un citoyen canadien ou d'un résident canadien ou qui entretient des rapports importants et durables avec les membres de sa famille au Canada. Ces demandes exigent une évaluation du facteur de l'aide et de l'appui physiques, émotifs, psychologiques, financiers ainsi que des facteurs énoncés dans les principes généraux décrits ci-dessus.

Voici des exemples de cas qui, en vertu des liens de famille, devraient justifier une recommandation visant à faciliter l'admission au Canada:

a) Tous les enfants visés par le Règlement touchant la catégorie de la famille, c'est-à-dire tout enfant non marié qui n'a pas encore atteint l'âge de 21 ans lorsqu'il présente sa demande de résidence permanente. "Enfants" comprend tout enfant adopté dont l'adoption est reconnue comme légitime selon le Règlement de l'immigration ainsi que tout enfant non marié qui n'a pas encore atteint l'âge de 21 ans lors de la signature de la demande de résidence permanente qui est parrainé par le père putatif (pourvu qu'on ait démontré le lien de parenté au moyen d'un certificat de naissance ou d'autres formes de vérification).

b) Les enfants qui sont devenus orphelins ou qui sont seuls par suite du décès de leurs parents ou de leurs tuteurs et dont les proches parents au Canada sont responsables, adultes, et capables et désireux de les élever, de les nourrir et de prendre soin d'eux.

c) Les enfants non mariés de moins de 21 ans, qui sont des enfants de fait de parents établis au Canada, c'est-à-dire qu'ils ont été élevés pendant une bonne période de leur vie par l'adulte qui appuie leur demande de résidence permanente et que ce parent adulte a signifié son intention de continuer à traiter l'enfant comme sien. (Il faut une preuve

satisfaisante de l'existence de ce lien telle des attestations par écrit ou des lettres provenant de personnes qui n'appartiennent pas à la famille).

d) Les enfants non mariés, de moins de 18 ans, qui, par suite de la rupture des liens familiaux dans leur pays d'origine, seraient dans une meilleure situation si de proches parents responsables s'occupaient d'eux au Canada.

e) Les parents ou grands-parents de citoyens canadiens ou de résidents permanents qui sont visés par une catégorie susceptible d'être parrainée ou les personnes qui n'appartiennent pas à une catégorie qui est susceptible d'être parrainée mais qui peuvent établir leur état de dépendance financière des parents qui les parrainent ou lorsqu'il y a un état de dépendance émotionnelle ou psychologique ou un besoin de liens de famille démontrable tel le besoin de l'aide d'un parent pour élever et éduquer de jeunes petits-enfants, de sorte à reconnaître l'importance du lien culturel pour ces jeunes Canadiens.

f) Les conjoints de citoyens canadiens ou de résidents permanents dont le mariage semble sincère et durable et qui n'a pas été contracté à la seule fin d'acquérir le statut de résident permanent d'une catégorie privilégiée. L'appréciation des décisions à prendre est délicate dans ces cas et il ne faudrait pas fonder la décision seulement sur l'impression ou l'hypothèse que certains genres de mariages ne sont

vraisemblablement pas de bonne foi tels par exemple, les mariages arrangés ou les mariages de gens qui appartiennent à des religions ou des races différentes ou dont les niveaux de scolarité diffèrent.

g) Les frères et soeurs (ou fils et filles) actuellement au Canada, de plus de 21 ans, qui se sont établis avec succès ou qui manifestent la possibilité de le faire, compte tenu de la présence de membres de la famille immédiate ou de parenté au Canada et de leur capacité et de leur désir de les aider.

h) Les autres membres de la parenté ou de la famille immédiate de fait (par exemple, une fille divorcée ou une belle-soeur ou le dernier enfant de fait de plus de 21 ans) lorsqu'il y a eu un rapport continu pendant une durée prolongée ou lorsque les parents établis au Canada sont les seuls parents auxquels ce parent peut vraisemblablement demander de l'aide et de l'appui afin de ne pas avoir à vivre seul sans appui familial. On doit porter une attention particulière aux cas des parents qui seraient laissés seuls dans leur pays d'origine, soit par suite du décès ou de l'émigration de proches parents.

Les résidents de fait:

Il arrive que des personnes, qui sont ni citoyens canadiens ni résidents du Canada, vivent depuis si longtemps au Canada et y sont si bien établis qu'ils sont résidents de fait du Canada sinon de droit. Ces personnes éprouveraient des difficultés si elles étaient priées de quitter

le Canada. L'appréciation des difficultés en pareil cas est délicate et exige une évaluation des facteurs énoncés ci-dessous. (La liste n'est pas complète et ne doit servir que de guide pour l'examen des requérants).

- Depuis combien de temps la personne se trouve-t-elle au Canada?
- Quels sont ses liens familiaux? Cela comprend les liens de famille de fait et les liens avec la famille immédaite ou la parenté.
- La personne s'est-elle bien établie au Canada en se faisant des amis et se joignant à une église ou à une organisation sociale. (Si la personne n'a pas formé ces liens, est-elle susceptible de le faire et pourquoi ne l'a-t-elle pas fait?)
- La personne s'est-elle établie au Canada par ses propres efforts en survenant à ses besoins ou avec l'aide prolongée des membres de sa famille qui ont des liens étroits avec elle et qui ont manifesté le désir de voir cette personne s'établir au Canada. (Si le requérant ne s'est pas établi, serait-il susceptible de s'établir avec succès si son statut était régularisé). Dans ce cas, l'agent devrait songer à recommander un permis du ministre valable bon pour un an, afin de permettre l'évaluation du potentiel du requérant quand il se voit donner l'occasion de s'établir avec succès.
- Le requérant et sa famille ont-ils eu des dossiers civils satisfaisants, exception faite des infractions de la Loi sur

l'immigration et du Règlement qui sont d'importance moindre?

- Quelles raisons le requérant a-t-il de vouloir s'établir au Canada et pourquoi ne veut-il pas rentrer dans son pays d'origine?
- Le requérant s'est-il présenté volontairement pour demander le droit d'établissement ou seulement par suite de difficultés avec les services d'immigration? (Les personnes qui ne se présentent pas d'elles-mêmes peuvent quand même faire l'objet d'une attention spéciale en vertu des lignes directrices; ce facteur doit entrer en ligne de compte simplement comme un des nombreux facteurs qui figurent dans une appréciation.)
- Quelle est la situation dans le pays d'origine du requérant et quel y serait son avenir? L'avenir des enfants du requérant doit entrer en ligne de compte surtout lorsque le requérant a des enfants nés au Canada qui devront effectivement retourner au pays d'origine du parent si celui-ci voit sa demande rejetée.

Voici des exemples de cas qui devraient justifier une recommandation favorable quant à l'admission au Canada:

a) Les personnes qui sont au Canada depuis trois ans ou plus et dont la demande peut être évaluée en fonction des critères énoncés ci-dessus parce qu'elles se sont établies avec succès, qu'elles sont susceptibles de s'établir avec succès ou qu'elles ont des liens familiaux qui permettent de croire qu'elles pourront s'établir avec succès. Les personnes qui sont

susceptibles de s'établir avec succès devraient se voir délivrer un permis du ministre pour une période d'un an, tandis que l'évaluation aux fins du droit d'établissement est retardée entre-temps. Cet exemple vaut pour les personnes qui se trouvent au Canada légalement en vertu de permis de travail de même que pour les personnes qui peuvent être entrées légalement ou autrement, et qui demeurent au pays sant statut mais qui devraient obtenir la permission d'y demeurer par le fait de s'être établies avec succès ou d'être susceptibles de le faire ou en raison de liens familiaux étroits.

b) Les étudiants qui sont au Canada légalement depuis six ans ou plus et qui ont manifesté la capacité de s'intégrer avec succès dans la société canadienne et qui, de l'avis de l'agent, semblent susceptibles de pouvoir s'établir avec succès au Canada, compte tenu de leurs études, de leur indépendance financière ou de la présence de proches parents qui résident au Canada et qui sont désireux de les aider à s'établir, enfin de l'esprit d'initiative, de la motivation et du désir de réussir qu'ils ont démontrés depuis leur arrivée au Canada.

c) Les domestiques, les bonnes d'enfants, les ménagères et autres travailleurs des arts ménagers qui sont entrés au Canada à titre de domestiques mais dont on n'a pas renouvelé le permis de travail, qui sont demeurés au Canada et qui se sont établis au pays avec succès ou qui pourraient s'établir avec succès si leur statut était régularisé; les personnes qui sont venues au

Canada pour obtenir un emploi à titre de domestiques ou un emploi connexe mais qui n'ont pas obtenu le permis exigé par suite de renseignements erronés en provenance des agences ou des employeurs et qui sont demeurées; et les personnes qui ont été employées à titre de domestiques ou dans des emplois connexes pendant une période de trois. Lorsqu'on doute de la capacité de s'établir avec succès d'une personne de cette catégorie on devrait la placer sur la liste des détenteurs de permis du ministre et l'inscrire dans le programme des domestiques de l'étranger à titre de "nouveaux arrivés".

Les difficultés quant au retour au pays d'origine

Le fait de refuser de faciliter l'admission d'un résident permanent éventuel entraînerait des épreuves pour ce dernier qui ferait face à des difficultés en retournant dans son pays d'origine. Pour pouvoir juger ces demandes, il faut une bonne connaissance de l'évolution de la situation internationale. Le Comité spécial d'étude a donc été établi à Ottawa pour examiner:

- toute demande examinée par le Comité consultatif sur le statut de réfugié concernant des personnes à qui le statut de réfugié n'a pas été reconnu;
- toute demande transmise par les agents sur place quand il y a des programmes spéciaux d'ordre humanitaire ou pour les réfugiés. (Les agents ne doivent pas refuser de présenter ces cas et, lorsqu'un agent est au courant de l'existence du

programme que le requérant ne connaît pas, l'agent doit s'assurer de faire tous les efforts possibles pour signaler au requérant l'existence du programme comme moyen de canaliser sa demande);

- toute demande provenant de tout pays qui maintient des contrôles de sortie rigoureux;
- toute demande où l'agent demande des conseils spéciaux quel que soit le pays de provenance. (Les agents ne doivent jamais refuser de transmettre une demande au Comité pour son approbation uniquement parce que l'agent est d'avis qu'il n'existe aucun problème dans le pays d'origine. L'agent doit présenter le cas si le requérant a manifesté une préoccupation légitime, avec pièces probantes à l'appui, au sujet de difficultés qu'il pourrait éprouver lors de son retour à son pays d'origine).

Le Comité suivra les critères suivants lors de l'approbation de ces demandes; les critères ne sont pas exclusifs;

a) Les lignes directrices portant sur des considérations d'ordre humanitaire ou de compassion énoncées ci-dessus qui se rapportent aux liens familiaux étroits et à la résidence de fait. (Dans ces cas, le comité doit faire bien attention d'appliquer les critères actuels quelle que soit la décision de la Commission).

b) Lorsque le danger d'oppression (par contraste avec la persécution d'un individu) est tellement grave que ce serait

un acte d'inhumanité que de renvoyer le requérant dans son pays d'origine;

c) Lorsque la personne invoque de graves difficultés qui découlent de problèmes de nature plus personnelle, par exemple, lorsqu'une personne a violé le code moral et qu'elle risque d'être victime d'ostracisme ou de danger physique sans la protection des forces de l'ordre ou lorsque la personne serait victime d'une discrimination sexuelle dans le pays d'origine telle que ce serait un acte d'inhumanité de la renvoyer dans son pays d'origine;

d) Les personnes venant de pays où il existe des contrôles sévères de sortie qui ont dépassé la période de séjour de leur visa de sortie et qui subiraient lors de leur retour des peines d'une gravité exceptionnelle par rapport au nombre de jours pendant lesquels elles ont prolongé indûment leur séjour;

e) Les personnes qui ne pouvaient pas faire de demande à partir de leur pays d'origine mais qui auraient satisfait aux critères de sélection si elles avaient pu présenter leur demande;

f) Les personnes qui, en raison de situations familiales particulières non visées par les lignes directrices touchant les considérations d'ordre humanitaire ou les motifs de compassion, devraient obtenir la permission de rester;

g) Les personnes qui font partie de délégations officielles,

d'équipes sportives, de groupes culturels, d'institutions religieuses ou les universitaires qui, en cherchant à demeurer au Canada, causeraient à leur gouvernement des embarras si graves qu'elles s'exposeraient à de sévères sanctions si elles rentraient dans leur pays ou encore les personnes qui ont ouvertement critiqué leur gouvernement de sorte que leur conduite ou leurs déclarations pourraient donner lieu à de sévères sanctions;

h) Les personnes qui ont besoin de certains soins spéciaux disponibles au Canada mais non dans leurs pays d'origine;

i) Les personnes qui ont réussi dans leur pays d'origine ou qui, en raison de leur âge, n'ont pas eu l'occasion de réussir mais qui pourraient vraisemblablement s'établir avec succès mais qui, toutefois, expriment un besoin fortement ressenti de vivre dans un régime démocratique et qui ont prouvé qu'elles sont prêtes à faire des sacrifices pour réaliser cet objectif. (Comptons parmi ces personnes celles qui viennent de pays qui sont démocratiques dans la forme mais non de fait).

Les programmes spéciaux

Outre les critères établis à l'intention du Comité spécial d'étude pour l'examen des demandes de requérants qui éprouveraient des difficultés à rentrer dans leur pays d'origine, il faut tenir compte d'un certain nombre de pays où la situation est devenue ou devient si grave qu'il faut mettre en oeuvre des programmes spéciaux en vue de faciliter l'admission au Canada de

ressortissants de ces pays. À notre avis, il y a besoin pressant de programmes spéciaux surtout lorsqu'il s'agit d'un grand nombre de ressortissants d'un pays en particulier qui sont déjà au Canada légalement ou illégalement ou lorsqu'il existe déjà une collectivité bien établie de citoyens ou de résidents canadiens venus d'un pays en particulier et qui s'inquiètent du bien être et de la sécurité de leurs proches parents qui y demeurent. La Commission de l'immigration a déjà établi des programmes pour les ressortissants de divers pays tels les Iraniens, les Polonais, les Libanais, les Salvadoréens et les Chiliens venus avant le régime de visas. À partir de notre expérience, nous estimons que des programmes spéciaux auraient dû être établis il y a longtemps à l'intention des Guyanais, des Éthiopiens, des Kurdes de l'Iraq et de la Syrie et des Juifs de l'Argentine. La persécution qui augmente sans cesse au Chili laisse croire qu'il faudra un autre programme spécial. Ces programmes spéciaux devraient adopter les mêmes cadres que les programmes actuellement en oeuvre.

On ne devrait pas renvoyer dans leur pays les Guatémaltèques qui se trouvent au Canada. Les massacres et les meurtres arbitraires sont choses courantes, notamment chez les paysans. Les dossiers récents d'organismes comme Amnistie internationale indiquent la gravité de la situation actuelle dans ce pays.

Le problème de la Guyane est critique à l'heure actuelle. Le rapport récent du sous-comité du Parlement sur les droits de la personne en Amérique latine et aux Antilles fait état des problèmes graves auxquels ce pays fait face, au point où on ne saurait garantir la sécurité des citoyens. Il existe des équipes organisées, dont certaines comportent des membres des

forces armées et de la police, qui agissent de façon systématique pour intimider ou réduire au silence tous les adversaires du gouvernement P.N.C. De plus, des bandes et des individus pillent les maisons et les mettent au feu, violent les femmes, blessent gravement les habitants et parfois les tuent pour des raisons non politiques. Un certain nombre de Guyanais ont choisi de venir au Canada, la plupart d'entre eux pour rejoindre des parents qui y sont, et qui ont préféré prendre le risque de vivre au Canada sans statut plutôt que de vivre dans l'incertitude quant à leur sécurité en Guyane.

On devrait élaborer un programme spécial pour l'Éthiopie. Le gouvernement central en Éthiopie mène une lutte contre les minorités, dont les Omos, les Tigris, les Erythréens, les Somalis ethniques et les Falashas, pour ne nommer que les groupes minoritaires importants. Ces groupes constituent environ 50 pour cent de la population du pays.

On devrait aussi reconnaître le sort déplorable de certains groupes minoritaires et élaborer des programmes spéciaux à leur intention. Les Kurdes, surtout en Iraq et en Syrie et, à un degré moindre, en Turquie, font face à une persécution sévère, persécution qui est bien documentée. Les Juifs d'Argentine sont victimes d'une persécution qui prend de l'ampleur. Si, lors des prochaines élections, un gouvernement péroniste prenait le pouvoir, comme on s'y attend, il est à prévoir que la campagne d'antisémitisme deviendra encore plus violente.

Puisque la plupart des requérants qui entrent dans le cadre de programmes spéciaux peuvent être examinés et acceptés à partir des critères établis dans ces programmes spéciaux, il ne sera plus nécessaire de

soumettre tous les cas au Comité spécial d'étude. On diminuerait ainsi le nombre de cas présentés au Comité spécial d'étude, ce qui assurerait un examen plus rapide des cas.

Les pays nommés sont ceux où il y a un besoin manifeste d'un programme spécial. C'est en fonction de notre expérience que nous les avons nommés; il y aurait peut-être lieu d'inscrire d'autres pays sur la liste. Seule une surveillance plus constante de l'évolution de la situation internationale permettrait de déceler à temps les problèmes. Ainsi, le Canada continuera de faire honneur à sa réputation humanitaire et l'on pourra éviter le problème d'une immigration illégale considérable en provenance de ces pays.

Annexe CC

(TRADUCTION)

W. Kenneth Robinson, c.r., Député
Étobicoke-Lakeshore
286 Édifice de la Confédération
Chambre des communes
OTTAWA K1A 0A6
(613) 992-4026

BUREAU DE COMTÉ
410, chemin Royal York
TORONTO M8Y 2R7
(416) 252-5961
BUREAU À TORONTO
(416) 259-7095

le 25 avril 1983

Monsieur W.G. Robinson
Conseiller spécial
Politique sur l'immigration
Case postale 2090, succursale "B"
Hull (Québec)
J8X 3Z2

Monsieur,

Référence: Document de travail sur les immigrants illégaux

J'ai lu avec intérêt votre document sus-mentionné et j'aimerais faire quelques commentaires qui vous donneront une idée de mes préoccupations.

1. Je suis d'accord que le nombre de 200 000 immigrants illégaux "clandestins" semble excessif. Je serais plutôt porté à croire que le nombre est d'environ 40 000. On s'est occupé d'un grand nombre d'immigrants illégaux lors de l'amnistie de 1973. Depuis, nombre de gens qui viennent au pays par avion doivent avoir un billet de retour.

2. À mon avis, une amnistie en tant que telle n'est pas la solution. Si une autre amnistie était déclarée, elle bafouerait nos lois canadiennes et diminuerait le prestige international du Canada. Cela démontrerait également que nous sommes "trop mous" et incapables de prendre des décisions sévères même lorsque nos propres intérêts sont en jeu.

3. L'amnistie n'est pas appuyée par le public de ma circonscription, pas plus que l'adoucissement des lois et règlements actuels qui admettent des demandes d'établissement au pays des réfugiés ou pour des raisons "dites" humanitaires, ou de commisération. Je crois que le public en général "en a

.../2

assez" de cette attitude philanthropique que le Canada peut être tout pour tout le monde. Nous devons faire preuve de sagacité dans nos décisions et accepter qu'il y ait des limites imposées à "nos idées philanthropiques". Le Canada ne peut pas devenir le refuge de tous ceux qui veulent y venir.

4. On devrait considérer les cas "spéciaux". Toutefois, ces cas doivent être étudiés avec discernement et ne doivent pas constituer des précédents. Les avocats escrocs et les soi-disant conseillers pour immigrants ne devraient pas pouvoir utiliser cette voie à des fins d'exploitation lucrative.

5. On n'a pas besoin d'un "état policier" pour réaliser nos objectifs. Les coûts entraînés par un contrôle convenable de la situation ne devraient pas excéder les coûts entraînés par l'entretien, l'alimentation et l'hébergement des immigrants illégaux et par les frais et les conseils légaux dont ils auraient besoin.

6. Pourquoi permettons-nous aux résidents de 80 pays de venir au Canada sans visa? Je doute qu'il y ait un autre pays au monde où ce genre de contrôle soit aussi relâché. C'est comme si nous étions indifférents à ce qui arrive au Canada. Nous ne semblons pas savoir qui entre et qui sort, légalement ou illégalement, ni qui revient, légalement ou illégalement.

7. Dans les cas d'immigration, tels que je les comprends, la seule façon de dissuader les gens de contourner ou d'enfreindre nos lois est d'imposer le processus du visa comme première mesure. Règle générale, le Canada ne devrait pas avoir à porter le fardeau de la justification d'un refus. Il serait raisonnable de s'attendre à ce que le requérant établisse son propre cas.

8. La définition de réfugié ne devrait pas être élargie pour y inclure des considérations "économiques" et ne devrait pas nécessairement s'appliquer non plus à tout individu inculpé dans son pays d'origine.

9. Un contrôle plus étroit devrait être exercé sur les gens qui viennent au Canada de pays comme la Jamaïque et la Guyane car ces gens ont fait fi de nos lois et procédures et ont fait montre d'un mépris total de la loi et de l'ordre. Nous ne devons aucune dette de gratitude à ces pays et nous n'avons envers eux aucune obligation légale, morale ou autre.

10. Les faiblesses du système peuvent être corrigées facilement

.../3

mais pour ce faire nous devons avoir la volonté et le désir d'y appliquer les remèdes qui s'imposent. Aucune exception ne devrait être faite qui soit fondée sur une "mauvaise information sur l'accessibilité du Canada et sur les occasions disponibles ici". Il devrait être de notoriété publique que nous avons un grave problème de chômage et que les chances sont minces en ce moment que des individus viennent s'installer ici convenablement sans perturber la priorité des Canadiens aux occasions d'emploi.

11. Les frustrations dues au traitement des demandes pourraient être réduites par des changements aux règlements ce qui limiterait le nombre des requérants. Tant que les gens pensent qu'ils ont le "droit" de venir au Canada, ils vont continuer à faire des demandes sans tenir compte des investissements de temps et d'argent faits par eux et par le Canada.

12. Plusieurs centres d'immigration à l'étranger devraient être fermés ou devraient subir des coupures de personnel afin de réduire l'afflux d'immigrants et de dissuader ces derniers de venir au Canada. Traiter les demandes de requérants qui ne seront pas admis n'a absolument aucun sens, ne serait-ce qu'à cause de la situation actuelle de chômage au Canada.

13. Je ne comprends pas comment vous pouvez indiquer qu'un requérant est de "bonne foi" parce qu'il n'a pas de casier judiciaire au Canada. Il me semble évident que toute contravention d'un statut fédéral a des connotations criminelles et est passible d'une sentence criminelle. Quoique nous ne pouvons pas traiter cela de "casier judiciaire" en vertu du Code criminel du Canada, un individu peut tout de même avoir un casier (c'est-à-dire la Loi sur le contrôle des narcotiques).

14. La "légalisation" des immigrants illégaux, telle que proposée, bafoue une fois de plus notre loi. Deux "négatifs" ne donnent pas un "positif"; nous empirons le problème.

15. Il y a des "ondes" d'immigration: un immigrant est admis et commence à parrainer ses parents afin de les faire admettre à leur tour. Il devrait être clair que la permission de rester ne donne pas à un immigrant illégale le droit "a fortiori" d'en parrainer d'autres.

16. À mon avis, la proposition d'une "période probatoire de six ans avant de pouvoir obtenir le statut d'immigrant reçu" n'est pas satisfaisante. Il est évident que toute personne qui est

.../4

au pays depuis six ans ne sera jamais déportée à moins de circonstances exceptionnelles. Une "période probatoire de six ans" encouragerait les gens à considérer un séjour de six ans à titre de visiteur avec tous les droits de la citoyenneté canadienne et aucune de ses obligations.

17. Une proposition a été faite à l'effet que des "mécanismes de prestation de rechange soient établis pour encourager les immigrants illégaux à se présenter aux autorités". À mon avis, une bonne publicité devrait être faite à l'effet que tout "délai" à se présenter sera pris en considération et comptera pour beaucoup au moment de prendre une décision discrétionnaire dans chaque cas.

18. Les "entrées" et "sorties" du Canada devraient être mieux contrôlées. Ce serait facile d'informatiser ces données au moment de "l'entrée" et de la "sortie". Nous pourrions aussi exiger que les individus sortent par leur point d'entrée. La date de "sortie" pourrait être inscrite à l'ordinateur de façon que l'on sache à n'importe quel jour donné qui doit sortir du pays.

19. Les agents des douanes et les agents de l'immigration aux postes frontaliers devraient être interchangeables. Il s'agirait d'une formation sur le tas qui offrirait un défi supplémentaire. Cela réduirait les coûts car nous n'aurions plus besoin de deux agents pour traiter chaque personne.

20. Les visiteurs devraient être prévenus des pénalités qu'ils encourreront s'ils prolongent leur séjour illégalement. Le passeport devrait être estampillé pour montrer la politique gouvernementale.

21. Les agents de l'immigration et la police devraient continuer de rechercher les immigrants illégaux. Nous devrions nous occuper de l'entrée illégale au pays au même titre que toute autre offense qui a lieu à la frontière. Dire que la Loi est d'exécution impossible n'est pas une réponse. Si tel est le cas, il n'y a aucune raison d'avoir la loi au départ. Nous devons ou devrions savoir qui entre au pays, où il doit résider et quand il doit sortir. S'il existe des contrôles, il ne sera pas nécessaire de dépenser des ressources pour que des agents effectuent des enquêtes à temps plein.

22. La dactyloscopie d'un déporté est un mécanisme de contrôle sûr, mais seulement après que l'individu est pris. Toutefois, cette procédure ainsi que d'autres documents de garantie pourraient être utiles. Le pays d'origine devrait être avisé de la déportation et ceci devrait être estampillé sur le passeport et les documents de voyage de l'individu.

.../5

23. Il devrait exister un "fardeau viré" pour les employeurs afin de déterminer si l'individu est un immigrant reçu ou a un permis de travail valable. Communiquer avec le bureau d'immigration local est sûrement raisonnable.

24. Les numéros d'assurance sociale devraient être mieux contrôlés. En ce moment, il semble n'y avoir aucune mesure de sécurité. De plus, ce devrait être une offense que de posséder un NAS illégal. Toute personne qui perd une carte de NAS devrait être requise d'en aviser un bureau central.

25. La réciprocité n'est pas la meilleure façon de régler nos problèmes quant au visa. La plupart des gens veulent venir au Canada, peu veulent aller ailleurs sauf aux États-Unis. D'exempter quelque 80 pays de l'exigence du visa est une pratique beaucoup trop coûteuse pour le Canada. Dans la plupart des cas, le visa devrait être exigé. L'argument soulevé contre cela en ce qui a trait "aux parents et aux amis" n'est pas recevable. Comme vous le savez, l'on peut toujours faire des exceptions lorsqu'un besoin spécial existe.

26. Les immigrants et les visiteurs éventuels devraient comprendre que venir au Canada est un "privilège" et non un "droit".

27. De meilleurs contrôles et mesures de sécurité des passeports et des visas élimineraient la plupart des usages illégaux de ces derniers. En ce moment, le Canada est plutôt relâché à ce niveau. En outre, des accusations devraient être portées pour usage illégal de passeports et un suivi devrait être effectué pour bris de sécurité en ce qui a trait aux passeports.

28. Il semble que les agents de l'immigration devraient être mieux formés quant à la sécurité et au travail douanier. Ils devraient également avoir de plus grands pouvoirs policiers afin de bien appliquer la loi et de bien remplir leurs fonctions.

29. On devrait considéré un système de contingentement qui permettrait aux gens de savoir combien de temps ils devront attendre avant d'être admissibles, selon la catégorie ou la classification qui leur aura été attribuée.

30. Les dispositions de la Loi sur l'immigration concernant le "parrainage" et la "réunification des familles" devraient être plus restrictives; autrement, nous ouvrons la porte à des millions et des millions de requérants. Le système actuel fonctionne de façon pyramidale; en admettant un immigrant nous ouvrons la porte à plusieurs autres (parenté, amis, etc... par le parrainage). "L'approche de la discrétion

.../6

ministérielle" ne suffit pas à freiner le système pyramidal car cette approche admet des immigrants qui n'étaient pas admissibles autrement. Par après nous devons envisager le problème des parents et des amis des "cas spéciaux" qui veulent entrer au pays. Il faut établir certaines limites, mais personne ne semble vouloir les établir ou les mettre en vigueur.

31. Le concept du visiteur "parrainé" a un certain mérite en cela que le parrain a la responsabilité et qu'il s'engage en vertu de l'entente de parrainage. Un engagement pourrait être pris, mais cela ne serait pas nécessairement suffisant en soi. Une période d'incarcération devrait être prévue pour le parrain et pour la personne parrainée dans les cas d'abus flagrant. La personne parrainée devrait être déportée à ses frais ou aux frais du parrain.

Les points ci-haut mentionnés représentent mes préoccupations et mes suggestions et je suis prêt à en discuter, ainsi que d'autres, si je puis être utile.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mon respect.

W. Kenneth Robinson, c.r.
Député
Etobicoke-Lakeshore

(TRADUCTION)

DÉCLARATION PRÉSENTÉE PAR WALLACE PATRICK BECK sur la question d'accorder une amnistie aux immigrants illégaux et sur des problèmes connexes

À titre d'avocat en exercice, je me suis occupé d'affaires d'immigration depuis 1969 et j'ai eu à traiter avec des gens qui tentaient de devenir des résidents permanents du Canada à partir de plusieurs pays mais surtout des gens venant de l'État indien du Pendjab et aussi des personnes de descendance indienne du Fidji.

Lorsque l'ancienne Loi sur l'immigration était en vigueur j'ai représenté plusieurs requérants indépendants qui faisaient demande au Canada même et je me suis familiarisé avec l'usage du système des points dans l'appréciation des cas des personnes qui demandaient de devenir des résidents permanents. J'ai eu affaire aussi avec des gens à qui on avait accordé le droit d'établissement grâce à l'amnistie de 1973 et j'ai représenté plusieurs personnes qui ont acquis ce statut de façon sommaire pour venir à bout de l'arriéré des appels à la Commission d'appel de l'immigration.

Plus récemment, la partie de mon travail consacrée au domaine de l'immigration a diminuée en raison des restrictions imposées sur les visas et vu la situation économique mondiale je m'occupe davantage des demandes qui tombent dans la catégorie de la famille et j'ai paru de temps à autre devant la Commission d'appel de l'immigration et les Cours fédérales. J'ai fait part de certaines de mes réflexions au sujet d'une amnistie générale et d'autres problèmes connexes à Myra R. Elson de mon étude qui s'occupe du droit de l'immigration.

Je doute fort que le nombre d'immigrants illégaux au Canada s'élève à 200 000. Nous nous rendons compte que la situation est un peu différente dans l'Est du Canada où les centres de population sont plus grands et où l'on ne saurait facilement repérer ces gens. Mais je suis certain que le problème n'est pas grave dans les provinces de l'Ouest. J'estime qu'en raison de la situation économique au Canada et des contrôles exercés sur l'emploi c'est moins intéressant pour un immigrant illégal de demeurer au Canada. Je dirais même que quiconque a réussi à demeurer caché sans l'aide de sa famille est une personne qui manifeste une certaine ingéniosité et une motivation de premier ordre.

On remarque que dans les cultures où il existe des groupes familiaux à liens étroits il semble trop souvent exister des rivalités entre familles et qu'en général une personne qui demeure cachée risque d'être dénoncée par un délateur. Je crois que le nombre des immigrants illégaux s'est diminué du fait de demandes d'octroi du statut de réfugié au sens de la Convention. La majorité d'entre eux ne sont pas des réfugiés dans le

sens de la définition donnée par les Nations Unies. Nombre de ces gens espèrent néanmoins qu'il y aura une amnistie générale avant qu'ils ne soient contraints de quitter le Canada. Je comprends que le Comité du statut de réfugié s'occupe maintenant de ces gens de façon plus expéditive et que la plupart d'entre eux seront à la fin l'objet de procédures d'expulsion.

À mon sens, toute discussion d'une forme d'amnistie ou de l'octroi de statut légal à certains individus devrait comprendre une étude de la politique canadienne de l'immigration en ce qu'elle touche les immigrants éventuels. Je suis d'avis que le Canada a mal fait de mettre l'accent sur le parrainage de la catégorie de la famille et de modifier les critères de façon à rejeter, pour toutes fins pratiques, le requérant indépendant.

Je suis d'accord qu'il est désirable d'encourager les gens qui peuvent faire un apport de capital et de sens des affaires à venir au Canada. On doit encourager les gens qui peuvent stimuler l'industrie secondaire. La Commission de l'immigration a bien fait de sensibiliser ses agents de visas à l'étranger aux besoins de certaines régions du Canada; il existe plus de concertation entre les organismes provinciaux concernés et la Commission de l'immigration aux fins de stimuler les investissements et la croissance des affaires au Canada. Je crois par exemple que l'économie canadienne a été grandement stimulée par l'afflux de gens venant de l'Afrique, dont un grand nombre ont quitté leur pays d'origine en raison d'oppression politique. Grand nombre de ces gens de descendance asiatique se sont intégrés et font désormais partie de la mosaïque canadienne. Ces gens ont apporté avec eux capitaux et talents.

En ce qui a trait à la question générale de l'amnistie, je crois que la principale préoccupation doit être l'intérêt du Canada et que la politique en matière d'immigration ne doit pas être dictée par des motifs politiques d'opportunisme ou de popularité. Je ne crois pas non plus que la question de l'amnistie doit être influencée par le mauvais climat économique. Je crois qu'à longue échéance, notre pays bénéficie des immigrants bien motivés, énergiques et consciencieux. En d'autres mots, je crois que nous devons éviter d'avoir des vues bornées. Le Canada peut se permettre d'être difficile et de chercher son propre avantage dans son choix des personnes qui doivent devenir résidents permanents. Quand un immigrant illégal peut fournir un apport au pays parce qu'il possède soit une compétence particulière soit une qualité personnelle, on devrait lui permettre de rester et lui accorder un statut légal.

On devrait encourager les immigrants illégaux à se présenter pour que leur demande soit évaluée et ceux qui ne sont pas admissibles devraient pouvoir quitter le pays volontairement sans être sous le coup d'une ordonnance d'expulsion. Je proposerais un comité regroupant au moins trois agents d'immigration expérimentés ou trois personnes choisies par le ministre qui pourraient évaluer les demandes de ces gens. Que l'on se serve du système des points pour l'évaluation si vous le voulez, mais qu'on ne refuse pas ces gens seulement en raison de l'abscence de demande dans leur profession ou dans la catégorie de leur compétences. Le comité devrait avoir le pouvoir de recommander l'octroi du droit d'établissement pour des raisons de compassion ou d'ordre humanitaire.

Quand le Comité doute de l'admissibilité immédiate d'une personne au droit d'établissement, il y aurait peut-être lieu de lui permettre de demeurer au pays pendant un an et de démontrer ses capacités, sans les désavantages d'être un immigrant illégal et de demeurer caché. Toute personne dont le cas est manifestement inadmissible devrait se voir accorder le prix de retour à son pays d'origine de façon à encourager les départs volontaires. Je crois qui si l'amnistie se faisait de cette façon, on éviterait d'offusquer un grand nombre de Canadiens; au niveau de la publicité, je proposerais qu'en cas de la proclamation d'une amnistie on fasse une déclaration publique pour préciser les raisons pour lesquelles l'amnistie est nécessaire et les raisons pour lesquelles une nouvelle amnistie ne serait plus nécessaire. Je crois qu'une telle déclaration contenterait la plupart des Canadiens. Les restrictions sur l'octroi des visas pour l'autorisation de séjour au Canada s'étaient déjà trop fait attendre, elles auraient dû être mises en vigueur bien avant que le problème des réfugiés ne se dessine.

Nous avons tous des idées différentes quant à l'avenir du Canada. Je suis enclin à avoir un sentiment nationaliste et à croire à un Canada fort, doté d'un peuple vigoureux. Notre politique actuelle de l'immigration, je le dis respectueusement, n'a pas été à l'avantage du Canada.

Il ne semble pas y avoir eu beaucoup d'immigration au Canada sauf pour les demandes de la catégorie de la famille. Je crois que cette tendance a entraîné une détérioration du calibre de l'immigrant établi. Elle encourage les sociétés qui mettent l'accent sur la famille à multiples

ramifications à venir au Canada en masse et ces gens sont portés ensuite à vouloir préserver leur culture et devenir introspectifs, ce qui peut être mauvais pour le Canada. Ces dernières années les familles dont la culture met l'accent sur les liens familiaux étroits semblent avoir constitué une partie prépondérante des immigrants. Le parent seul et fort qui vient d'une culture où on ne met pas l'accent sur les liens familiaux ne s'attend pas à rejoindre au Canada un fils ou une fille. En d'autres mots, nous voyons arriver de nombreux membres de la catégorie de la famille qui ne sont ni aussi motivés ni aussi désirables que ceux qui les ont précédés. Dans bien des cas, un fils ou une fille plus âgé, venu au Canada à titre de requérant indépendant et devenu excellent citoyen, désigne une famille avec de enfants de moins de 21 ans. Ces enfants, disons-le respectueusement, n'ont peut-être pas la motivation ou l'intelligence de l'aîné qui a subi le processus de sélection.

Malheureusement comme ces groupes de familles à multiples ramifications tiennent souvent énormément à la préservation de leur communauté ethnique, nous avons parfois ouvert la porte à l'hostilité des bigots et des racistes. On voit croître au Canada des antipathies raciales. Ces concepts ne sont peut-être pas populaires mais il faut les reconnaître.

La question de la catégorie des personnes mariées parrainées a causé bien des problèmes à la Commission de l'immigration. Il existe des problèmes particuliers reliés aux mariages arrangés par les familles typiques de certaines sociétés, où parfois les conjoints ne se connaissent pas ou ne se sont jamais rencontrés avant la cérémonie nuptiale. Certains de ces mariages, de leur nature même, ne sauraient tenir sans un sens très

fort de loyauté culturelle et des pressions exercées par la communauté ethnique en cause. Nous savons que lors de la rupture d'une de ces alliances, peut-être parce que l'un des conjoints a été fortement influencé par une conception occidentale du mariage, il y a des difficultés personnelles qui suscitent des troubles dans ces familles au détriment de notre société. Il peut être difficile pour une personne qui a résidé au Canada en raison d'un mariage à un Canadien, d'être obligée de rentrer dans son pays d'origine ou de quitter le Canada. Nous sommes conscients des conséquences malheureuses qui en découlent, surtout pour les femmes de ces familles. Peut-être qu'un nouveau conjoint ne devrait pas se voir accorder le droit d'établissement pour une période de deux ou trois ans, mais alors le mariage pourrait être compromis par un sentiment d'incertitude.

Il se peut que ces commentaires soient inopportuns en ce moment et qu'il soit préférable de les faire ailleurs; mais je crois qu'on doit faire ces commentaires bien qu'ils ne soient pas bien acceptés.